

**Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Doktori Iskola – Közjogi program**

A gazdasági alkotmány

**A gazdasági alkotmány elmélete és összetevői a Magyar
Köztársaságban, különös tekintettel a gazdasági
alapjogokra**

Doktori értekezés

Témavezető
Dr. Kiss László
alkotmánybíró,
egyetemi tanár

Szerző
dr. Drinóczi Tímea
egyetemi tanársegéd

Pécs 2005

TARTALOMJEGYZÉK

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS.....	1
A) GAZDASÁGTANI ALAPVETÉS.....	7
I. Gazdasági rend, gazdasági rendszer, piacgazdaság.....	7
II. A szociális piacgazdaság kialakulása és fogalma.....	13
B) A GAZDASÁGI ALKOTMÁNY ELMÉLETE.....	19
I. A gazdasági alkotmány fogalmának megközelítési nehézségei..	19
II. A gazdasági alkotmány definiálására tett kísérletek.....	22
1. Nemzetgazdasági megközelítés – a freiburgi iskola tanai.....	22
2. A freiburgi iskola tanainak alkotmányjogi szempontú értékelése és hasznosítási lehetőségei.....	25
3. A freiburgi iskola tanai gazdasági szempontú hasznosításának lehetőségei	27
4. A gazdasági alkotmány meghatározása tág értelemben.....	28
5. A gazdasági alkotmány tág értelemben felfogott koncepciójának alkotmányjogi szempontú értékelése.....	31
6. A gazdasági alkotmány tág értelemben felfogott meghatározása házánkban és ennek értékelése.....	33
III. A gazdasági alkotmány meghatározása.....	35
1. A gazdasági alkotmány fogalma.....	35
2. A gazdasági alkotmány tartalma.....	38
3. A funkciógaranciák.....	41
4. Az alkotmányjogi megközelítésben alkalmazható fogalmak.....	42
IV. A gazdasági alkotmány elméleti és gyakorlati megvalósulása	45
1. A német gazdasági alkotmány.....	45
2. Gazdasági alkotmány a Magyar Köztársaságban.....	56
a) A gazdasági alkotmány szerkezete.....	56
b) A magyar Alkotmánybíróság álláspontja az Alkotmány gazdaságpolitikai semlegességére vonatkozóan.....	59
c) A magyar gazdasági alkotmány hiányosságairól.....	64
ca) A gazdasági alkotmányok központi elemei.....	64
cb) A pénzügyi alkotmány központi elemei.....	67
cc) Az európai uniós gazdasági alkotmány lehetséges hatása a magyar gazdasági alkotmányra.....	72
C) A GAZDASÁGI ALKOTMÁNY ÖSSZETEVŐI A MAGYAR KÖZTÁRSASÁGBAN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A GAZDASÁGI ALAPJOGOKRA.....	75
I. A gazdasági alapjogok elmélete.....	75
1. Az alapjogok érvényesíthetősége.....	75
a) Néhány megfontolás az alapjogok elméletéhez.....	76
b) Az „alapjogi (közjogi) alanyi jog”.....	80
ba) Státusztan.....	81
bb) Az alapjogi (közjogi) alanyi jog meghatározása.....	84
c) Érvényesíthetőség nemzetközi szinten.....	85
d) Az alapjogok érvényesíthetősége a magyar Alkotmány alapján.....	86
da) 70/K. § alkalmazása az Alkotmánybíróság gyakorlatában.....	87
db) A 70/K. § értelmezési lehetőségei.....	90
2. A gazdasági alapjogok jellege.....	95
a) A gazdasági alapjogok a gazdaságban.....	95
b) A gazdasági alapjogok rendszertani és intézményi értelmezése.....	98
II. A gazdasági alkotmány központi eleme: piacgazdaság.....	106

1. A piacgazdaság és a (jog)állam különféle jelzős kapcsolatainak értelmezése.....	108
2. A piacgazdaság elvének megjelenése az alkotmányokban.....	110
3. Piacgazdaság a magyar gazdasági alkotmányban.....	114
III. A tulajdonalkotmány – a tulajdonhoz való jog.....	128
1. Tulajdontípusok.....	128
a) Tulajdontípusok Európában.....	128
b) Az Alkotmány „magántulajdon”-ra vonatkozó rendelkezésének értelmezése....	129
c) Az állami tulajdon és nemzeti vagyon értelmezése.....	130
d) Az önkormányzat tulajdonának értelmezése.....	132
e) A tulajdoni formák egyenjogúsága és egyenlő védelme.....	135
f) A szövetkezeti tulajdon értelmezése.....	136
2. A tulajdonhoz való jog.....	138
a) A tulajdonhoz való jog fogalma és funkciója, illetve jellege.....	138
b) A szociális kööttség	141
c) A tulajdonhoz való jog tárgya.....	143
d) A tulajdonhoz való jog korlátozásának elmélete.....	146
e) A tulajdonhoz való jog korlátozásának gyakorlata.....	151
IV. A „munkaalkotmány” – a foglalkozás szabadsága.....	155
1. A munkához való jog és a foglalkozás szabadsága nemzetközi és európai szinten.....	156
2. A munkához való jog és a foglalkozás szabadságának fogalma és megjelenési formái.....	161
3. A foglalkozás szabadságának korlátozása.....	170
4. A foglalkozás szabadságához kapcsolódó tartalmi elemek (alapjogok).....	177
a) A jövedelem és a munkabér.....	178
b) A pihenés.....	180
c) Hiányzó kapcsolódó tartalmi elemek.....	182
E) ÖSSZEFOGLALÓ TÉTELEK.....	186
FELHASZNÁLT IRODALOM.....	i

BEVEZETÉS

Napjaink *államának társadalmi rendeltetése* a globalizációhoz való alkalmazkodás, ide értve mind az európai integrációs, mind a gazdasági globalizációs kihívásokra és egyéb, környezeti, egészségügyi veszélyekre, fenyegetésekre, valamint a szociális integráció minél magasabb fokának elérésére adandó válaszokat.¹ Az állam feladata a gazdasági területen a szerepvállalásától függ, vagyis az állam és a gazdaság kapcsolatának vizsgálatakor feltétlenül figyelembe kell venni az alkotmány gazdasági rendre vonatkozó rendelkezéseit is. Az *állami szerepvállalással* kapcsolatos *jogi szabályozás* tartalma, mélysége ugyanis az alkotmányban rögzített gazdasági modell *konkrét formájától függ*. Az állami feladatok megvalósítása tehát *megköveteli* az állam gazdasági szerepvállalása fő irányainak előzetes tisztázását.² Azért csak a fő irányok előzetes tisztázása követelhető meg, mert egyrészt alaptörvényi szinten bizonyos alapelveket minden állam esetében szükséges rögzíteni, amely azt is garantálja, hogy a gazdaság- és társadalompolitika változása alkotmányi keretek között marad. Adott *állam* pedig a *szerepvállalásának megfelelően alakítja ki* a vonatkozó részletszabályokat, amelyek – a választásnak megfelelően – lehetnek a magánviszonyokba jobban behatolók, illetve kevésbé beavatkozó jellegűek is. Ezeknek *jogok formájában történő megfogalmazása* alkotmányi szinten éppen e beavatkozás miatt mindenképpen indokolt. A piacgazdaságban ilyenként lehet meghatározni a gazdasági jogok elismerését, a tulajdon védelmét és a foglalkozás szabadsága feltételeinek biztosítását, a verseny védelmét. A témakörhöz tartozik továbbá a közpénzügyek alapvető alkotmányi szabályainak a rögzítése, valamint a meghatározott társadalmi rétegek szociális biztonságának megteremtése és védelme. Ezek az elemek *összefoglaló névvel a gazdasági alkotmány* elnevezéssel illethetők, amely megvalósulása esetén a piacgazdaságban a gazdasági érdekek biztosítottak és védettek, a beruházási hajlam – az előreláthatóság és a kiszámíthatóság miatt – erősödhet, és az állam szociális feladatvállalásai teljesülnek.³ A gazdasági alkotmány *alkotmányjogi szempontú vizsgálatát* különösen a magyar Alkotmány rendelkezései, illetve azok az alkotmánybírói határozatok *indokolják*, amelyek határozott gazdasági alkotmány koncepció nélkül értelmezik az alaptörvényt. Jelentős *impulzust* jelent továbbá hazánk uniós *csatlakozása*, illetve az uniós alkotmányozási folyamat is, amely eredményeként az európai állam- és kormányfők elfogadták az európai alkotmány létrehozásáról szóló szerződést (a továbbiakban *EASZ*), és ratifikációs eljárásra bocsátották, amely következtében a magyar alkotmányjognak is figyelemmel kell lennie az Unió Alkotmányára, illetve az abból származó kötelezettségekre.⁴ Végül megemlítendő az *új Alkotmány megalkotásának igénye*, amely 1990 óta időszakonként napirendre kerül, és amely gazdasággal összefüggő része hasznosíthatja egyrészt a gazdasági alkotmánnyal, annak részaspektusaival, illetve az alkotmány gazdaságpolitikai semlegességével kapcsolatos

¹ Ld. bővebben: *Szigeti Péter*: A szociális jogállam követelményeinek helyzete alkotmányos berendezkedésünkben: jelen, múlt és jövő? Magyar Jog. 2001. 5. sz. 258. o. A globalizációról lásd *Chronowski Nóra – Kondorosi Ferenc – Környei Ágnes*: Európai polgár. Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány. Budapest 2000. 36-80. o., Ádám Antal: A biztonság mint jogi érték. In Tanulmánykötet Erdősy Emil professzor 80. születésnapja tiszteletére. (szerk. Balogh Ágnes-Hornyák Szabolcs) Pécs 2005. 13. oldaltól, *Kondorosi Ferenc*: Bevezetés a közjog világába. Aula Kiadó, Budapest 2002. 135-136. o., 141-144. o.

² *Petrétei József*: Jogállam és hatalommegosztás. In Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből (Szerk. Kiss László). Pécs 1996. 22-23. o.

³ *Petrétei*: uo.

⁴ E kötelezettség az alapító szerződések tekintetében is fennáll azzal, hogy ott eltérő hangsúlyt kapnak. (Lásd például az alapító szerződések alapelveit, versenyszabályait, a gazdaságpolitikára és a monetáris politikára vonatkozó rendelkezéseit.) Az értekezés mégis az újabb fejlődési irányvonalat veszi figyelembe, mivel az EASZ népszavazással történt elutasításai nem jelentik a ratifikációs eljárás leállítást. Vörös Imre utal arra, hogy közösségi szinten a versenypolitika céljai között a gazdasági szabadság mint kiemelt érték védelme fogalmazódott meg. *Vörös Imre*: A gazdasági jogalkotás és az Alkotmánybíró. Alkotmánybíráskodás, Unió Kiadó 1993. 244. o.

elméleti és gyakorlati álláspontokat. E törekvésnek másrészt figyelemmel kellene lennie az európai alkotmányozási folyamatok eredményeként leszűrhető tapasztalatokra, vagyis arra, hogy az alaptörvények gazdasági alkotmányi része bővül nemcsak a gazdasági rend konkrét meghatározása, hanem a gazdasági alapjogok tekintetében is. Hasznosíthatók lehetnek az ugyancsak összehasonlító elemzés során feltárható pénzügyi alkotmányi rendelkezések is.

Az értekezés a gazdasági alkotmány alkotmányjogi szempontú vizsgálatával a Magyar Köztársaság tekintetében alapvetően a gazdasági alapjogok, illetve a háttérüket képező piacgazdaság *alkotmányjogi szempontú* megközelítésére törekszik. Az elemzés tehát a gazdasági alkotmány elemei közül a tulajdon, a munka – helyesebben foglalkozás – alkotmányára, illetve a piacgazdaság alkotmányi tételére terjed ki.

A gazdasági alkotmány fogalmára, tartalmára vonatkozó kutatás némi „*piacgazdaságtani ismeret felelevenítését*” követeli meg, amely majd a gazdasági alapjogok alapjogi rendszerben történő elhelyezéséhez és elemzéséhez is segítséget nyújt. Az *első rész* [A] pont] tehát a gazdasági rend, gazdasági rendszer fogalmakat tisztázza, illetve bemutatja a piacgazdaság főbb jellemzőit. Az értekezés e részében *nem vállalkoztam arra*, hogy a közgazdaságtani szakirodalommal vitába szálljak, azzal kapcsolatban mélyreható elemzést végezzek. A gazdaságtani *alapvetés* mindazonáltal *dogmatikailag elvezet* a szociális piacgazdaság elméletének kialakulásához, illetve fogalmának és tartalmának meghatározásához. A *szociális piacgazdaság elméletének* elemzését az indokolja, hogy a gazdasági alkotmány koncepciót kialakító freiburgi iskola e gazdasági rendszert vélte megfelelőnek a háború utáni Németország gazdasága számára, ennek köszönhetően a gazdasági alkotmány koncepció is e köré szerveződik. Különösen *aktuálissá* teszi a téma tárgyalását az a *kettős tény*, hogy a magyar Alkotmány preambulumában, illetve az EASZ célkitűzései a szociális piacgazdaság fogalmát magukban foglalják. Az alkotmányi rendelkezéseket figyelembe véve a gazdasági alkotmány fogalmának két vertikális – uniós és tagállami – értelmezési vetülete határozható meg.

Az értekezés második részében a gazdasági *alkotmány fogalmát és összetevőit* alapvetően alkotmányi síkon elemzem [B] pont]. Mivel azonban a gazdasági alkotmány koncepciója nemzetgazdaságtani értelemben alakult ki, és a tág, jogi értelemben történő meghatározása *három* – közösségi, alkotmányi és jogági – *horizontális szinten* értelmezendő, szükséges e megközelítéseket is meghatározni, és azokról leválasztani a gazdasági alkotmány alkotmányjogi fogalmát. Következésképpen egyrészt *ismertetem a gazdasági alkotmányra* vonatkozó különféle *elméleteket*, másrészt kimutatom azokat a vonatkozásokat, amelyek nem indokolják e felfogások gazdasági alkotmányként történő megfogalmazását. Az elnevezéstől való „megfosztás” miatt új meghatározásokat, kategóriákat vezetek be, ami viszont nem jelenti azt, hogy az eredetileg kialakult tartalmat is meg kívánom változtatni.

Az alkotmány *gazdaságpolitikai semlegességének elve* az alkotmányozástól napjainkig igen lényeges kérdést vet fel: megfogalmazódik-e az alkotmányban valamilyen meghatározott gazdasági modell, vagy sem. A *német jogirodalom* a gazdaságpolitikai semlegességet a gazdasági alkotmány problematikájával együtt tárgyalja, és a *vita* alapvetően a körül *folyik*, hogy létezik-e egyáltalán gazdasági alkotmány. A téma *magyar* vonatkozásban azért *jelentős*, mert a magyar Alkotmánybíróság a gazdasági alkotmányra, pontosabban az alkotmány gazdaságpolitikai semlegességgel összefüggő német alkotmányértelmezést – amelyet egyébként már a kialakulásakor vitattak, majd meghaladtak – a működése kezdetén átvette, és azóta sem revideálta.

A dolgozat *harmadik részében* [C) pont] a gazdasági alkotmány részét képező *gazdasági alapjogok* fogalmának, rendszerének, funkciójának és tartalmának *dogmatikai kidolgozását* végzem el. Erre azért van szükség, mert a gazdasági alapjogok alkotmányjogi elmélete a kezdetekben a szakjogi elnevezésekből, definíciókból, tartalmi elemekből táplálkozott. Az alkotmányjognak azonban saját fogalomrendszerrel kell rendelkeznie, és azt is kell alkalmaznia. Ezt az alkotmány jogállambeli helye, és jelentősége, illetve az egyes alkotmányi intézmények és alapjogok speciális tartalma és funkciója követeli meg.

Az elemzés során alapvetően a magyar Alkotmányban rögzített alapjogokra koncentrálok. Ennek eredményes és hatékony vizsgálatának azonban előfeltétele az alapjogok érvényesíthetősége elméletének kidolgozása és közjogi alanyi jog fogalmának meghatározása. Ehhez Georg Jellinek és Robert Alexy státusztanáig indokolt visszanyúlni. A jellineki státusztan, és annak Alexy-féle újraértelmezése alapján megfogalmazhatóvá válik a közjogi alanyi jog fogalma és értelmezésének két szintje, amelyhez – esetleges harmadik szintként – a nemzetközi szférában való érvényesíthetőség is kapcsolódik. E kidolgozott elmélet kettős gyakorlati hatással is rendelkezik: az alkotmányok alapjog érvényesítésére vonatkozó rendelkezései (például a magyar Alkotmány 70/K. §) értelmezéséhez használható, illetve segítséget nyújthat az alkotmányban található gazdaság alapjogok rendszertani elemzéséhez is.

A fentiek figyelembe vételével kialakítható a *Magyar Köztársaság új gazdasági alkotmánya*, amely *tartalmazhatná* egyrészt az EASZ által befolyásolt, meghatározott gazdasági rendre vonatkozó alkotmányi elvet, amit egyébként az új alkotmányok is megfogalmaznak, másrészt a gazdasági alapjogok kidolgozott dogmatikájának megfelelő szöveget, illetve a pénzügyi alkotmányt. Ezekre vonatkozóan konkrét szabályozási szövegtervezetet fogalmazok meg az értekezés összefoglalásaként. E szövegtervezet és a hozzá kapcsolódó indokolás foglalja magában a kutatásaimból levonható tudományos eredmények összegzését és azok gyakorlati alkalmazhatóságának lehetőségeit.

1. Az értekezés szerkezete és a kutatás módszere

Az értekezés három részből áll, amely közül az *első* olyan *elméleti jellegű bevezetést* tartalmaz, amely a másik két egység megértéséhez *nélkülözhetetlen*. A dolgozat *két fő témaköre* – a gazdasági alkotmány elmélete, és a gazdasági alkotmány összetevői a Magyar Köztársaságban, különös tekintettel a gazdasági alapjogokra – *két fejezetben* kerül tárgyalásra, oly módon, hogy mindegyik rész *kezdetén dogmatikai jellegű elemzés* található, amit a *magyar sajátosságok* kibontása követ.

Ebből következik, hogy az értekezésben a *leíró* módszer mellett jelen van a *dogmatikai* alapú szintézis és következtetés módszere. Mindezen túl törekedtem az Alkotmány rendelkezéseinek, illetve az alkotmánybíróági és szakirodalmi álláspontok értékelésére, *kritikájára*. A dolgozatban *javaslatokat* teszek az Alkotmány rendelkezéseinek lehetséges alternatív értelmezésére és új szövegének megfogalmazására. A *jog-összehasonlítás* módszere szintén alapvető eszközként jelenik meg az értekezés egészében. A gazdasági alkotmány különböző koncepcióinak kidolgozása, az alkotmány gazdaságpolitikai semlegessége elméletének elemzése is alapvetően a német irodalmon nyugszik. Ennek oka egyrészt az, hogy a gazdasági alkotmány koncepciójának kialakulása a német közgazdászok nevéhez köthető, másrészt ezt indokolja a magyar jogrendszer alapvetően kontinentális, ezen belül német jogi irányok általi meghatározottsága is. A kontinentális jogrendszerek szinte kizárólagos alapul vételét annak a szempontnak a figyelembe vétele igazolja, hogy a téma alkotmányjogi megközelítése az összehasonlító elemzésből kizárja az írott alkotmánnyal nem rendelkező államokat, és azokat az országokat is, amelyek alkotmánya régi és alapvetően

rigid, mivel ezek nem voltak képesek alkotmányi szinten alkalmazkodni a társadalmi-gazdasági változásokhoz, az igazodás tehát csak az alkotmányértelmezésekben ragadható meg, ami azonban alkotmánykötött. A gazdasági alkotmány alkotmányjogi megközelítése, figyelemmel az európai alkotmányozási folyamatra, kétszintű, vagyis vonatkozik mind az EASZ, mind a tagállami alkotmányok gazdaságot érintő rendelkezéseire. Emiatt a magyar gazdasági alkotmány hiányosságainál (pénzügyi alkotmány), illetve egyes vizsgált összetevőinél (piacgazdaság, tulajdonalkotmány, munkaalkotmány) elengedhetetlen utalni a releváns külföldi, illetve szupranacionális alkotmányi rendelkezésekre. A dolgozatban a *történeti* módszert annyiban alkalmazom, amennyiben az az egyes koncepciók, illetve az Alkotmány releváns rendelkezéseinek elemzéséhez elengedhetetlenül szükséges.

2. A témaválasztás indokai

Az *alkotmányértelmezési gyakorlattal* hallgatóként kezdtem el foglalkozni, amikor a „Morális értelmezés a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában” című tudományos diákköri dolgozatot a XXIV. Országos Tudományos Diákköri Konferencia kari fordulójára, 1998 őszére elkészítettem. Az írás az OTDK Jogelmélet szekciójában eredményesen szerepelt. Az Alkotmánybíróság tevékenységére vonatkozó kutatásaim azóta az alkotmányértelmezés *más-más területeire is* kiterjednek, így a jogalkotással, illetve a gazdasági alapjogokkal összefüggő aspektusokat is folyamatosan vizsgálom, és törekszem e témák rendszeres feldolgozására. A *gazdasági élettel összefüggő*, jogi szempontú érdeklődésemet a Gazdasági Versenyhivatal által 2000-ben kiírt versenyjogi pályázat keltette fel, amelynek eredményeként a kutatási témát leszűkítve az alkotmányok gazdaságra vonatkozó rendelkezéseinek elemzésébe kezdtem. Témám kidolgozásához jelentős impulzust adtak a *külföldi kutatásaim*, amelyet egyrészt az Aktion Österreich-Ungarn egy hónapos ösztöndíja tett lehetővé. Ennek jóvoltából 2003 júliusában a Karl-Franzens Universität Rechtswissenschaftliche Fakultät-on (Graz) mélyítettem a gazdasági alkotmánnyal, és a gazdasági alapjogok elméletével összefüggő ismereteimet. A külföldi kutatásomat másrészt az Alkotmányjogi Tanszék T/308414 számú OTKA programja segítette, amelynek keretében 2004 februárjában Leeds-ben folytathattam kutatásokat (Centre for the Study of Law and Policy in Europe), amely a téma uniós vonatkozásainak kidolgozásához nyújtott nélkülözhetetlen hozzájárulást. Az értekezés témájának összehasonlító szemléletű feldolgozásában segítettek a Cseh Köztársaságban tett *rövid tanulmányútjaim is* (Zapadoceska Univerzita v Plseni).

A könyvtári kutatások mellett a témában való elmélyülést, illetve új és/vagy eltérő szempontok, aspektusok felfedezését, majd hasznosítását jelentősen elősegítették a *hazai és a külföldi konferenciák* (Pécs, Székelyudvarhely, Klingenthal, Łódź), ahol lehetőségem nyílt az új tudományos eredményeim bemutatására, majd megvitatására, illetve a külföldi kollégák álláspontjai megismerésére. A konferenciák résztvevőjeként *világossá vált* számomra, hogy az alapjogok elmélete és gyakorlata, különösen az alapjogi karta alakulása, bővülése, kölcsönhatásai, a gazdasági alkotmány témaköréből a gazdasági alapjogok – többek között a tulajdonra vonatkozó alkotmányi rendelkezések értelmezése vagy annak gyakorlati aspektusa, azaz például a magántulajdonosi rendszer kialakítása – mekkora érdeklődést váltanak ki az alkotmányjog művelőiből idehaza és külföldön is. A konferenciák során leszűrhető tapasztalatok korábbi álláspontjaim átgondolására és újabb szempontok figyelembe vételére is ösztönöztek.

Ez eredményezte azt is, hogy a kutatómunka során felismertem, a gazdasági alkotmány még az *alkotmányjogi megközelítés* számára is *hatalmas* és szerteágazó területet jelent, ami nem teszi lehetővé az összes elem részletes vizsgálatát. Az értekezés magyar vonatkozásokat vizsgáló részében ezért *kizárólag* az Alkotmány preambuluma szociális piacgazdaságra

vonatkozó részét, a piacgazdaságot, a tulajdoni formák egyenjogúságát, egyenlő védelmét, valamint a vállalkozás és verseny szabadságát megfoglalkozó 9. §-át, a tulajdonhoz való jogot deklaráló 13. §-t, és az általam foglalkozás szabadságának elnevezett alapjogról és állami feladatról szóló 70/B. §-t elemzem. A gazdasági alkotmány elméletéből nyilvánvaló, hogy ide tartozna a *pénzügyi alkotmány* vizsgálata is, *de* mivel ez szorosan nem kapcsolódik a gazdasági alapjogokhoz, illetve nagy részében ágazati szintű szabályozást igényel, ezért az értekezésben eltekintek e téma részletesebb elemzésétől, *csak* az összehasonlítás módszere következtében leszűrhető *alkotmányi hiányosságokra* hívom fel a figyelmet, illetve *szabályozási opciót* fogalmazok meg. A *szociális és kulturális alapjogok* ugyancsak a gazdasági alkotmány elemei lehetnek, *de tekintettel* az ún. „második generációs jogok” bemutatandó elméletére, ezek a gazdasági alapjogokhoz képest teljesen eltérő jelleggel rendelkeznek, ami ezért nem indokolja e téma részletesebb vizsgálatát az értekezés keretein belül. Mivel az értekezés címben is megjelenő célkitűzése a gazdasági alkotmány elméletének kidolgozása, *egyáltalán nem törekedtem* a gazdasági alkotmányjog és a gazdasági alkotmányosság magyarországi megvalósulásának ismertetésére sem. Úgy gondolom azonban, hogy a választott téma magyar elemeinek bemutatása teljes az általam talán önkényesen kiragadott összetevők elemzésével is. Mindazonáltal a gazdasági alkotmány témakörében végzett kutatásaimat korántsem tekintem lezártnak, a jövőre vonatkozó terveim között szerepel az értekezésben hangsúlyosan nem exponált vagy esetleg kihagyott témakörök, esetleges problémák elemzése.

A *szóhasználat* kapcsolatban szeretném rögzíteni, hogy az „alkotmány” kifejezést *kis kezdőbetűvel* használom akkor, amikor a mondanivalóm nem a Magyar Köztársaság alaptörvényére vonatkozik, és minden esetben „*Alkotmányt*” írok, ha az 1949. évi XX. törvényre vagy annak módosítási lehetőségeire utalok. Hasonlóképpen alkalmazom e megkülönböztetést, amikor általában fogalmazok meg feladatokat az alkotmánybíróság(ok) számára, illetve amikor a magyar Alkotmánybírósággal összefüggésben teszek megállapításokat.

3. Köszönetnyilvánítás

Az értekezés megírásához nyújtott segítségért, biztatásért és támogatásért mindenk előtt *tanszéki kollégáimnak* tartozom köszönettel. Ezúton fejezem ki hálám *Dr. Petrétai Józsefnek* volt tanszékvezetőmnek, aki arra ösztönzött, hogy a gazdasági alkotmány feldolgozását bátran merjem a doktori értekezésem témájául választani, és aki a kutatásaimban a kezdetektől kezdve maximálisan támogatott. Jelenlegi tanszékvezetőmnek *Dr. Chronowski Nórának* is köszönettel tartozom, aki egyrészt elődjéhez hasonlóan kifejezte és a gyakorlatban is érvényre juttatta tanszékvezetői segítségét és támogatását. Másrészt hasznos, és megfontolandó szakmai szempontokat juttatott kifejezésre a témám egyes részaspektusai vonatkozásában, és mindig készen mutatkozott szakmai konzultációk folytatására. Lehetővé tette továbbá azt, hogy az általa koordinált OTKA programban kutatóként részt vegyek. Köszönet illeti *Dr. Ádám Antal* professzor urat, aki a kutatásaimat a kezdetektől fogva figyelemmel kísérte, és azt értekezésem részterületei tekintetében sokszor kritikai megjegyzéseivel orientált a helyesnek vélt megoldások felé, amivel a kutatói látóterem bővítéséhez nagyrészt hozzájárult. Hálával tartozom *Dr. Zeller Judit* kolléganőmnek, aki mindig lehetőséget teremtett szakmai megbeszélésekre, egy-egy probléma alapos körüljárására, és a kötetlen beszélgetések során értékes észrevételeivel elősegítette az értekezés jelenlegi tartalmának kialakulását. Ezúton mondok köszönetet továbbá *Dr. Kiss Lászlónak* témavezetői tevékenységéért, aki folyamatosan tanulmányozta és értékelte az értekezés témáját képező részeredményeimet, és elősegítette azok megjelenését.

Végül, köszönettel tartozom az Alkotmányjogi Tanszék demonstrátorainak (*Hahn Melinda, Kocsis Miklós*), és azoknak az Alkotmányjogi TDK tagoknak (*Hadi Nikolett, Tenk István*), akik a kutatómunkámat tevékenyen elősegítették.

A kézirat lezárásának dátuma: 2005. szeptember 30.

A) GAZDASÁGTANI ALAPVETÉS

A gazdasági alkotmány meghatározása, a magyar Alkotmányban történő megjelenésének bemutatása, a második generációs alapjogokkal és azok érvényesíthetőségével kapcsolatos állásfoglalás, illetve a gazdasági alapjogok alapjog-dogmatikai szempontból történő értelmezése előtt feltétlenül indokolt némi gazdaságtani alapvetést tenni. Erre azért van szükség, mert nem lehet eltekinteni attól, hogy a gazdasági alapjogok környezete maga a gazdaság, ebben vállal szerepet az állam, amelynek során bizonyos alapjogokat a tevékenységével szükségképpen érint. A gazdasági rend, rendszer meghatározása segítséget nyújt majd a piacgazdaság fogalomkörének elhelyezésében, az itt közölt vázlatos piacgazdasági ismeretek pedig bevezetést jelentenek a szociális piacgazdaság elméletébe, amelynek megértése és elemzése elengedhetetlenül szükséges a magyar gazdasági alkotmány alkotmányjogi szempontú elemzéséhez.

I. Gazdasági rend, gazdasági rendszer, piacgazdaság

1. A *rendszer* meghatározott elvek és nézőpontok szerint rendezett olyan egész, amelyek meghatározott alapelemek összefüggései alapján állnak össze. Az *emberek társadalmi együttélése*, mint szociális „csúcsgalomban” meghatározott kritériumok szerint olyan több – kulturális, politikai és gazdasági – részrendszerre, alrendszerre bontható, amelyek egymással összefüggésben állnak. A *kulturális intézményrendszerre* a társadalom akkor támaszkodik, amikor az emberek kulturális értékei iránti szükségleteit művészi, tudományos, vallási, erkölcsi vagy morális módon elégíti ki. A *politikai rendszert* az egyének politikummal kapcsolatos igényeinek kielégítésére hivatott társadalmi intézmények alkotják. A *gazdasági alrendszer* a gazdasági intézmények összessége képezi, amelyek arra szolgálnak, hogy javakat állítsanak elő, osszanak szét és fogyasszanak el.⁵ A gazdasági rendszer legfontosabb intézményi elemei a magántulajdon, az állam, illetve a piac, és ez utóbbiba beleértendő a pénz is.⁶ A gazdasági rendszer jellegét, szerkezetét és működését az adott állam nemzetgazdasági berendezkedése határozza meg,⁷ amely egy adott állam területén található, és egymással kisebb-nagyobb intenzitással együttműködő gazdasági egységek (a magántevékenységet folytató háztartások, a vállalkozások, a közintézmények és a közhivatalok) összességét jelenti.

⁵ Gutmann, G. – Klein, W. – Paraskewopoulos, S. – Winter, H.: Die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland. Gustav Fischer Verlag, Stuttgart-New York 1976. 1. és 2. o.

⁶ Bara Zoltán – Szabó Katalin (szerk.): Összehasonlító gazdaságtan. Bevezetés a gazdasági rendszerek elméletébe. Aula Kiadó, Budapest 1996. 35. o. A gazdasági alrendszer speciális problémája az emberek cselekvésének és magatartásának olyan irányításában rejlik, amely alapján a termelés, az elosztás és a felhasználás/fogyasztás során a javak szükséglete – amelynek foka a Föld különböző országai és területein jelentősen eltérhet – csökkent. Ennek indoka, hogy a javak termelése, elosztása és fogyasztása/használata a szükségletnek alárendelt. A természet az emberek a(z) (anyagi) javak iránti szükségletét nem tudja olyan módon és mennyiségben a rendelkezésre bocsátani, mint ahogy az adott javaktól függő emberi célok megvalósítása azt szükségessé teszi. A természeti nyersanyagokat – technikailag elég komplikált módon – gépek és eszközök bevonásával fogyasztható végtermékekké alakítják át. Gutmann – Klein – Paraskewopoulos – Winter: i.m. 3. o.

⁷ A gazdaság fogalma meghatározható mikro-, illetve makroökonómiai értelemben is. A gazdaság mikroökonómiai értelemben egy adott gazdasági egységet jelent, amely (például egy termelő vállalat) termelési erőforrások (azaz inputok) felhasználásával folyamatosan mérlegel, és döntéseket hoz, szembeállítva a várható hasznot a lehetséges költségekkel, egyszóval: gazdálkodik. A gazdasági egység outputjai mindazok a javak és szolgáltatások, amelyek a termelési folyamatból kikerülnek, és amelyeket a piacon értékesítenek. A három leggyakrabban (és általánosan) említett termelési tényező a munka, a tőke és a föld. Emellett napjainkban külön termelési tényezőként említik a vállalkozó szaktudását, a pénzt és az információt is. Lásd bővebben: Mach Péter: Bevezetés a makroökonómiába. Pécs 1995., Kurtán Lajos: Közgazdaságtan. ELTE, Eötvös Kiadó, Budapest 2003. 63. és 141. oldalaktól.

A nemzetgazdaságot, illetve a gazdasági egységek kooperációját meghatározzák továbbá a gazdaságra vonatkozó jogi, társadalmi és etikai normák.⁸

A társadalom *felosztása* a fenti három alrendszerre természetesen csak *elvileg lehetséges*, mivel az emberek gazdasági, kulturális és politikai együttélése a valóságban oszthatatlan egységet alkot. A politikai alrendszer számos jogi szabálya és normája közvetve vagy közvetlenül kihat az emberek gazdasági cselekvéseire és magatartására, ezáltal ezeknek az elemeknek az egymás közötti kapcsolatát is befolyásolja. Ugyanez érvényes a kulturális alrendszerben gyökerező kulturális intézményekre, azaz az általános viselkedési normákra, erkölcsökre, szokásokra, elvárásokra és megszokásokra. A *háztartások tagjai* – az egyének – tehát nem csak fogyasztók és termelők, hanem egyúttal állampolgárok, választópolgárok, adófizetők, szülők, vallási közösség tagjai stb. is. Más szavakkal: a háztartások – akárcsak a többi gazdasági szereplő – nem csak gazdasági, hanem politikai és kulturális intézmények is egyúttal. Ezért az alrendszerek izolált analízise során minden olyan hatást is vizsgálni kell, amelyeket a másik két alrendszer gyakorol az elemzett alrendszerre, illetve amelyet a tanulmányozott alrendszer gyakorol a többiekre.⁹ Ez nemcsak az egyén viszonyában igaz, hanem az adott állam hatalmi berendezkedésével kapcsolatban is.

A *jogállamban a gazdasággal összefüggő* vizsgálatkor tehát az alapvető kiindulási pont az alkotmányos jogállam gazdasági berendezkedésének az elemzése, amelynek a gazdasági szabadságok biztosításán keresztül a piacgazdaság valamely formáját kell megvalósítania. A gazdasági szabadság megteremtése ugyanis alkotóeleme atárgan meghatározott szabadság fogalmának, tehát a gazdasági szabadság egyrészt már önmagában is cél,¹⁰ másrészt – szabadságként – a jogállam értéktartalmú alapelemének minősül.¹¹ A gazdasági szabadság továbbá a politikai szabadság megteremtésének is nélkülözhetetlen előfeltétele.¹² Ezek indokolják tehát azt, hogy a vizsgálódás körébe be kell vonni a piacgazdaság intézményének meghatározását, illetve az alapjogok szerepére való utalást. A gazdasági rendszer ugyanis szoros kapcsolatban áll az uralkodó rendszer-filozófiával, a társadalmi, a gazdasági eszményképpel, vagyis az állam által az egyénről, annak szabadságáról kialakított képpel.

2. A gazdasági rend és a gazdasági rendszer fogalma nem ugyanazt jelenti. A *gazdasági rend* többféleképpen határozható meg, de mindegyik meghatározásban közös, hogy azok a gazdasági rendet a gazdasági rendszerhez képest fejezik ki. Az egyik megközelítésben a gazdasági rendszer a gazdasági rend egyik eleme. A gazdasági rend ugyanis a *gazdaság tiszta formáit* – a piacgazdaságot, illetve a központilag irányított gazdaságot – *jelenti*, amelyek a megvalósult gazdasági rendszer részei.¹³ Más megközelítésben a gazdasági rend a *társadalom gazdálkodási módja*, amely a célvetéseken, motivációs tényezőkön, a gazdasági szereplők viselkedésén, illetve adott termelésttechnikai szinten túl a gazdaság valóságosan kialakított rendszerét és szervezeteit jellemzi. A gazdasági rend tehát szervezeti elvek, normák,

⁸ A gazdaság meghatározását lásd A politikai gazdaságtan kisszótárában: „A gazdaság a termelőerők, a termelési viszonyok és a gazdasági mechanizmus történelmileg meghatározott együttese, összefüggő rendszere.” *Varsádi Zsuzsa (szerk): A politikai gazdaságtan kisszótára.* Kossuth Kiadó, Budapest 1984. 150. o. Vö. *Gutmann – Klein – Paraskewopoulos – Winter: i.m. 4-5. o.*

⁹ *Gutmann – Klein – Paraskewopoulos – Winter: i.m. 1-2. o.*

¹⁰ *Milton Friedman: Kapitalizmus és szabadság.* Budapest 1996. 9. o.

¹¹ *Petrétei József: Jogállam. Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmányjog köréből. (szerk. Kiss László)* Pécs, 1996. o. 11-22. o.

¹² *Friedman: uo. Vö. Vörös Imre: Gazdasági alkotmányjog egyes kérdései.* Magyar Gazdasági Kamara. Jogi Tagozat 1993. 27. o.

¹³ Vö. *Walter Eucken: Die Grundlagen der Nationalökonomie.* 8. Auflage. Springer, Berlin 1940/65. 239-240. o. Idézi: *Werner Mussler: Die Wirtschaftsverfassung der Europäische Gemeinschaft im Wandel.* Von Rom nach Maastricht. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1998. 31. o.

mechanizmusok, intézmények és viselkedési szokások összessége.¹⁴ A gazdasági rend ennek megfelelően a gazdasági rendszer egyik eleme.¹⁵ Ebben a megfogalmazásban azonban nem lehet világos különbséget tenni a gazdasági rend és a gazdasági rendszer között.

Érdemesebb tehát olyan normatív fogalmat keresni, amely a gazdasági valósághoz kapcsolódik. Éppen ezért megkülönböztetendő a gazdaság rendje és a gazdasági rend. A *gazdasági rendet* általános értelemben olyan szervezeti elvek, normák, vezetési- és döntési mechanizmusok, intézmények és magatartási formák *összességéeként* indokolt megfogalmazni, amelyek a társadalom gazdasági aktivitását irányítják, és amely alapján a gazdaság alanyai együttműködnek egy munkamegosztáson alapuló társadalomban. A gazdasági rend ennél fogva tehát jogi, intézményi és alaktani szempontból is *komplex rendszert* alkot,¹⁶ és más megfogalmazásban a nemzetgazdaság felépítésére és működésére vonatkozó szabályok, illetve minden gazdasági és gazdasági vonatkozású intézmény összességét jelenti. A gazdasági rend tehát magában foglalja a – leíró jellegű – gazdaságilag releváns normákat, a társadalmi gazdálkodás olyan releváns informális szabályait, amelyek szokásjogon, népszokásokon¹⁷ és hagyományokon nyugszanak.¹⁸ Ehhez képest a *gazdaság rendje* kifejezés a rendet normatív értelemben használja, és a gazdaságnak azt az állapotát fejezi ki, amelynek fent kellene állnia, tehát követelményeket támaszt a jövő gazdasági rendjével szemben. A gazdaság rendje tehát a gazdasági rendszeren alapulva a gazdaság szabályszerű és a hatályos jogszabályoknak – és mindenekelőtt az alkotmánynak – megfelelő működését jelenti, az uralkodó gazdasági rendszer-filozófiának (is) megfelelően. A *gazdasági rendszert* pedig olyan rendszerként lehet megfogalmazni, amely a gazdasági rend összességét és az általa kialakított gazdaság folyamatát, tehát a gazdaság alanyainak koordinációs cselekvéseit a *rendszerelmélet* nézőpontjából fejezi ki.¹⁹ A gazdasági rendszer tehát olyan gazdasági mód, amelyet adott gazdasági felfogás ural, amelynek adott rendje és szervezete van, illetve amely egy adott technikát használ.²⁰ Az eltérő – empirikus, jogi és rendszerelméleti megközelítés miatt – nem lehet pontos választ adni arra a kérdésre, hogy e három fogalom közül melyik része a másiknak. Az eltérő gazdasági rendszereket mindenekelőtt az őket kialakító alkotmányi normák alapján lehet osztályozni.²¹ Ennek megfelelően lehet piacgazdaságról, központilag irányított gazdaságról, vagy a Kínában kialakított szocialista piacgazdaságról beszélni.²²

3. A gazdasági modellekben az állam eltérő szerepet vállal. Eszerint megkülönböztethető az ún. korlátozott állam és az *éjjeliőr* vagy *minimális állam*. Utóbbi esetében, a *liberatarianus* szemszögből, az állam szerepe csupán a jog és rend alkotása, fenntartása, a valószínűsíthetően „természetes” tulajdonhoz való jog védelme. Ezzel ellentétben az *alkotmányos demokrácia liberális teóriája* azt tartja, hogy mivel a kormányzat hatalmát szigorúan kell korlátozni, az

¹⁴ Fontos szokások: tervezési, tulajdonosi, vállalati, vállalatban belüli elhivatottság kialakításának, üzemi eredmény kimutatásának, árképzési, piaci és pénzszerzési szokások.

¹⁵ Vö. pl. *Rüdiger Zuck: Wirtschaftsverfassung und Stabilitätsgesetz*. Wilhelm Goldmann Verlag, München 1975. 14. o.

¹⁶ *Gutmann – Klein – Paraskewopoulos – Winter: i.m. 2. o., Zuck: i.m. 14. o.*

¹⁷ Fontos szokásoknak tekinthetők a tervezési, a tulajdonosi, a vállalati, a vállalatban belüli elhivatottság kialakításának szokásait, illetve az üzemi eredmény kimutatásának, az árképzési, piaci és pénzszerzési szokásokat. *Gutmann – Klein – Paraskewopoulos – Winter: 2. o.*

¹⁸ *M.E. Streit: Theorie der Wirtschaftspolitik*. 4. Auflage, Werner, Düsseldorf 1991. 24., 31. o. Idézi: *Mussler: i.m. 18. o.*

¹⁹ *Streit: i.m. 42. o. és köv. Idézi: Mussler: i.m. 18. o.*

²⁰ *Zuck: i.m. 15. o.*

²¹ Leipold az alkotmányi normák helyett a (jog)szabályok kifejezést használja. *H. Leipold: Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme im Vergleich*, 5. Auflage, Fischer (UTB), Stuttgart 1988. 88. o. és köv., *Streit: i.m. 43. o. és köv. Idézi: Mussler: i.m. 18. o.*

²² *Youngjin Jung-Qian Hao: The New Economic Constitution In China: A Third Way for Competition Regime?* www.lawleeki.com (2004. 11. 24.) 23. o.

államnak a társadalomban vannak pozitív feladatai is. Más szavakkal a liberális állam nem minősíthető be nem avatkozó államnak. Ha a *kormányzatnak* meg kell valósítania azt az alkotmányi feladatát, hogy védje az egyének alapjogait, akkor ennek érdekében *morális kötelezettsége* van a civil társadalomba való *beavatkozásra*, amennyiben erre szükség van.²³ A kormányzatnak *például* megfelelő jogi normákat kell alkotnia²⁴ ahhoz, hogy az egyének alkotmányban biztosított jogai realizálhatók legyenek. E tekintetben alapvető, hogy az intervenció a mindenki egyenlősége elvének megfelelően. Az államnak tehát a *közjavak* érdekében kell beavatkoznia. A közjavak azok az értékek, amelyek hasznosak az emberek és a nemzet számára (pl. jó utak, szennyezés ellenőrzése), és amelyeket valószínűleg nem szolgáltatnának a kormányzati beavatkozás nélkül, mivel – Hayek szavaival élve – ezek olyan javak, amelyeket nem lehet, vagy nem megfelelően lehet a piac által nyújtani.²⁵ Ide tartoznak az olyan intézmények fenntartása is, amelyek költségei nem térülnek meg, és ezért az egyéntől vagy az egyének csoportjától nem várható el, hogy ilyeneket alapítsanak és fenntartsanak. Ezek az ún. infrastrukturális javak duális természetűek: fizikaiak (pl. jó út, hidak) és intellektuálisak vagy kulturálisak.²⁶

Az *állami beavatkozást* mindig *gazdaságpolitikai nézőpontból* kell megítélni.²⁷ A legfontosabb kérdés e tekintetben: a kormányzat a legjobb gazdája a különféle javak nyújtásának? E kérdésre nem lehet általánosan érvényes választ adni, mivel a válasz a társadalom különféle fejlődési szakaszaitól függ. A technológiai fejlődéstől és a civil társadalom kapacitásától függően azok a javak, amelyek szolgáltatása egykor az állam feladata volt, mára a magánszektorhoz kerülhetnek. A kormányzat kötelezettségeinek listája folyamatosan változik. Napjaink általános tendenciája – a civil társadalom forrásaiban végbement nagy növekedésnek köszönhetően –, hogy nagyszámú közjóságot és közszolgáltatást (repülőjáratok, repterek, vasút, kikötők, telekommunikáció stb.) privatizálnak. Az *általános szabály* az, hogy ezt mindig meg kell tenni, *amennyiben* ez *hatékonyan* megtehető az általános jólét sérelme nélkül. Harik szerint a gyakorlatban a legjobb út ahhoz, hogy a civil társadalmat segítsük, ha a kulturális és szociális szervezetek privatizációját bátorítjuk. A másik általános szabály, hogy a *kormányzat csak azt teheti*, amit a közjavak érdekében kizárólag ő tud hatékonyan megvalósítani. Sajnos, a kormányzat a bürokratizmus miatt nem nagyon hatékony az olyan dolgok ellátásában, amelyek például a vállalkozói figyelemhez és kezdeményezéshez kötődnek. Mindazonáltal az államnak fontos szerepe lehet a piaci működés lehetővé tételében (infrastrukturális módon). Semmilyen körülmények közt nem lehet azonban közvetlenül bevonni az államot – állami vagy államosított iparágazatokon keresztül – gazdasági javak termelésébe. Az olyan üzletek esetében, amelyeknek nagy a kezdeti költsége és alacsony a kezdeti nyeresége, az állam ösztönzőket vezethet be, például adómentességet garantálhat.²⁸ Mindezekből lesűrhető az a következtetés, hogy általában nem az állami beavatkozás okoz problémát, hanem inkább ennek a módja.²⁹

²³ Madison: i.m. 104., 105. o. A civil társadalom meghatározását, szerepét és feladatát lásd bővebben: Kondorosi Ferenc: Civil társadalom az emberi jogok védelmében. Magyar Közigazgatás 2000. 1. sz. 22. oldaltól.

²⁴ Arne Jon Isachsen – Carl B. Hamilton – Thorvaldur Gylfason: Ismerjük meg a piacgazdaságot. Akadémia Kiadó, Budapest 1995. 4. o.

²⁵ Hayek utal arra, hogy sem Adam Smith, sem John Stuart Mill nem azt az álláspontot képviselték, hogy a kormányzatnak nem szabad gazdasági problémákkal foglalkozni, ők azt az álláspontot foglalták csupán el, hogy az államnak vannak bizonyos eszközei, amelyek kizártak. Ilyen az az állami erőszak, amely nem a jog kikényszerítésének eszköze, és amely valamilyen speciális célt szolgál. F.A. Hayek: The Constitution of Liberty. A Gateway Edition. Henry Regnery Company. Chicago 1972. 220., 221. o.

²⁶ Adam Smithre hivatkozik Madison. Madison: i.m. 107. o.

²⁷ Isachsen – Hamilton – Gylfason: i.m. 126. o.

²⁸ Madison: i.m. 106-108. o.

²⁹ Hayek: The Constitution of Liberty. 221. o.

4. A *piacgazdaságra általában a „kapitalizmus”* szóval utalnak, ami azonban a leghatározottabb választás. Ha a *kapitalizmus* alatt olyan gazdasági rendet értünk, amely elismeri az üzlet, a piac és a magántulajdon alapvető, pozitív szerepét, és a termelőeszközök felelősségét, illetve a gazdasági szektorban az emberi kreativitást, vagyis a piacgazdaság jellemzőit, ez hasznos lehet a *harmadik világnak* a gazdasági és a polgári fejlődés érdekében. Bár II. János Pál szerint ekkor *üzleti gazdaságról* (business economy), *piacgazdaságról*, vagy egyszerűen *szabad gazdaságról* lenne indokolt beszélni a kapitalizmus helyett.³⁰ A modern üzleti gazdaságnak (business economy, vagy egyszerűen piacgazdaság) az *alapja* a gazdasági életben gyakorolt emberi szabadság, ami sok emberi tevékenységet foglal magában, például a szabadsághoz való jogot, a szabadság felelős felhasználásának kötelezettségét. A nemzetek szintjén és a nemzetközi kapcsolatokban a szabad piac a leghatékonyabb eszköz az erőforrások hasznosítására és a szükségletek hatékony kielégítésére.³¹ A *kapitalizmus* azonban nem rendszer, és a kapitalizmus szó *nem is a legjobb kifejezés*. Ahogyan Braudel leszögezte, a kapitalizmus kifejezés csak a XX. század első felében alakult ki, és ahogyan Hayek kijelenti, ez *negatív értelmű*, azt sugallja, hogy e rendszer a „kapitalisták” speciális érdekeit szolgálja, és így a „munkás osztály” kizsákmányolásán alapszik. Sokkal megfelelőbb kifejezés lenne a vállalkozói gazdaság, ahogyan Knight és II. János Pál pápa utalt rá.³² Sok baloldali gondolkodó azt hiszi, hogy rámutatnak a kapitalista rendszer fatális hibájára, amikor észreveszik, hogy – ellentétben a laissez-faire vagy liberatáriánus elmélettel – a piacgazdaság nem funkcionálhat megfelelően az állami beavatkozás nélkül. A piacgazdaság megértése érdekében azt kell felfogni, hogy a *gazdaság* milyen értelemben és milyen mértékben *függ* a *politikai rendtől*. A gazdasági tevékenység nem folyhat intézményi, jogi és politikai vákuumban, hanem feltételezi az egyéni szabadság és a magántulajdon biztos garanciáit, a stabil pénzt és a hatékony közszolgáltatást, oktatást stb.³³ Ezért az állam alapvető kötelezettsége e biztonságot garantálni annak érdekében, hogy azok, akik dolgoznak és termelnek, élvezhessék a munkájuk gyümölcseit, és így bátorítva legyenek a hatékony és becsületes munkavégzésre.³⁴ Az egyének alapjogainak biztosítása valójában az alkotmányos állam feladata. E jogok nem csak polgári és politikai jogok, hanem gazdasági jogok is. Alapvető gazdasági jogként fogható fel a munka gyümölcseinek élvezete és a tulajdon védelme, amelyek nem létezhetnek a megfelelő jogi keretrend nélkül. A *laissez-faire másik nagy mítosza* az, hogy az egészséges piacgazdaság csak akkor alakulhat ki és virágozhat, ha a politikai rend nem tesz semmit, vagyis a pozitív cselekvésének hiányában. Ahogyan Oakeshott érvelt: ha effektív versenynek kell léteznie, az csak az azt biztosító megfelelő jogrendszerben lehetséges.³⁵

A piacgazdasági rend tehát spontán kialakulású és működésű jelenség, de ez nem jelenti azt, hogy nincs szüksége megfelelő politikai és jogi keretre. A kelet európai és a szovjet tapasztalat 1990 óta arra tanított, hogy a kapitalizmus – ellentétben a régi elgondolásokkal – nem feltétlenül alakul ki és történik meg mindössze azzal, ha az embereket magukra hagyják. A szakirodalom a mai modern gazdaságokat ún. *vegyes gazdaságoknak*³⁶ nevezi, mivel a

³⁰ Lásd II. János Pál: Centesimus Annus. 1991. 42. szakasz.

http://www.vatican.va/holy_father/john_paul_ii/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus_en.html (2005. 09. 16.)

³¹ Ehhez lásd Hayek: The Constitution of Liberty. 222. o. és Madison: i.m. 128. o.

³² Madison: i.m. 130. o.

³³ Vö. Hayek: The Constitution of Liberty. 223. o.

³⁴ Lásd II. János Pál: Centesimus Annus. 48. szakasz.

³⁵ Idézi Madison: i.m. 151-152. o. Vö. a szociális piacgazdaság elméleti atyjainak elgondolásával.

³⁶ Hayek azonban e kifejezést elutasítja, tekintettel arra, hogy ez a piac és a tervezés együttesét jelenti számára. www.mdx.ac.uk/www/study/yhayek.htm. 2004. 11. 24. Kornai megjegyzi, hogy a két gazdasági rendszer logikája (spontán koordináció és a bürokratikus koordináció) kölcsönösen kizárja egymást. A tervezés és a piac

piacé ugyan a meghatározó szerep, de kormányzati beavatkozás is indokolt.³⁷ Ez utóbbi elvileg csak piackonform módon és eszközökkel valósulhat meg,³⁸ célja pedig a szükséges intézményi keret biztosítása,³⁹ illetve az egyéni döntések számára megfelelő keret kialakítása.⁴⁰ Az államnak tehát beavatkozásakor is be kell tartania azokat az elveket és követelményeket, amelyek a piacgazdaság fenntartásához és védelméhez nélkülözhetetlenek.⁴¹ Az *állami beavatkozással működő gazdaság* akkor *piacgazdaság*, ha a gazdasági aktusok túlnyomó részét az önálló gazdasági egységek közötti piaci csere teszi ki, és ehhez képest az állami tevékenység másodlagos szerepet tölt be. A piacgazdaság *decentralizált döntéshozatali rendszer*,⁴² ahol a gazdasági szereplő saját belátása szerint dönt, és e döntése meghozatalában figyelembe veszi az állami gazdaságpolitika prioritásait.⁴³ A piacgazdaság *előfeltételeiként jelölhető meg* a magántulajdon (mint a piacgazdaság statikája),⁴⁴ illetve a – dinamikus piacgazdaság elválaszthatatlan részeként megfogalmazható⁴⁵ – hatékony verseny és a szabad árucseré (mint a piacgazdaság dinamikája), valamint a csődmechanizmus (csőd és a vállalati szanálások) területei.⁴⁶ A *magántulajdon* felelősségteljes viselkedésre, az erőforrások hatékony felhasználására készítet, és összességében javítja a piacok gazdasági működőképességét. A *hatékony verseny* elérése érdekében a versenypolitika formálása szükséges, mivel a vállalkozások természetes érdeke a verseny kiiktatása, verseny nélkül pedig nincs piacgazdaság.⁴⁷ A verseny ugyanis két vagy

nem létezhet egymás mellett egy tökéletes mix-ben. Egyik elvnek mindenképpen dominálnia kell a másik kárára. A szemidiregulált gazdaság (vegyes gazdaság) elmélete azon alapszik, hogy a bürokratikus és a piaci koordináció összevegyíthető valamilyen – mondjuk 50-50%-os – arányban. A tapasztalatok azt mutatják, hogy ez hibás. A piac életképes működése kompatibilis az állami beavatkozással addig, ameddig ez nem történik meg túl gyakran az olyan folyamatokba, amikor a piaci szereplők szabad megállapodásokat kötnek. A bürokratikus intervenció azonban kritikus mértéket is ölthet, amely szétrombolja a piac életképességét. *Madison*: 165. o. A gazdasági tervezés fogalmát, fajtáit lásd *David W. Pearce (szerk): A modern közgazdaságtan ismeretára. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1993. 171. o.*

³⁷ Az állami behatás kényszerítő indoka egyrészt az olyan területek léte – pl. az oktatás, az egészségügy, a kultúra, a szociális szféra stb. –, amelyeket nem lehet a piaci mechanizmus szabályozására bízni. Másrészt az állami szerepvállalást igazolhatják az államnak a veszélyelhárítással, biztonságteremtéssel kapcsolatos újabb feladatai is.

³⁸ A koordináció típusát tekintve alapvetően a smith-i liberális, a keynesi és a neokeynesi (fiskális), illetve Friedman nevéhez fűződő neoliberális (monetarista) közgazdasági iskolák léteznek. Kurtán Lajos: *Piacgazdaságtan. ELTE, Eötvös Kiadó, Budapest 2001. 13. o.*

³⁹ Ez cseng össze Walter Eucken véleményével is, amely szerint az állam gazdaságpolitikai tevékenységének nem a gazdasági folyamatok irányításával, hanem a rendszer kidolgozásával kell foglalkoznia. Idézi: *Otto Schlecht*: Jólét egész Európának a piacgazdaság előretörésével. OMIKK. 1998. 11. o. Ehhez olyan törvényekre van szükség, amelyek garantálják az egyén vállalkozási szabadságát, a közrendet, a honvédelmet, a más országokkal kötött egyezmények betartását, és figyelembe veszik a gazdasági tevékenység negatív mellékhatásait, például a környezeti ártalmakat. *Isachsen – Hamilton – Gylfason*: i.m. 4. o. A megfelelő intézményi keret biztosításába beleértendő az esetleges büntetőjogi eszközökkel való állami fellépés is. Erről lásd bővebben *Drinóczi Tímea – Gál István László*: A gazdasági rend fogalmának meghatározási kísérletei. In *Gazdasági büntetőjogi tanulmányok. (szerk. Tóth Mihály – Gál István László)* Pécs, 2005. 8-10. o., 17. o.

⁴⁰ *Hayek*: *The Constitution of Liberty*. 223. o.

⁴¹ Ez ugyanis az állam feladata. Vö. a 21/1994. (IV. 16.) AB határozattal, ABH 1994. 119-120

⁴² Vö. *Isachsen – Hamilton – Gylfason*: i.m. 4. o. A piacgazdaság olyannak tekinti az embert, amilyen: nem elsődlegesen másokért cselekvő, hanem a saját hasznáért dolgozó egyén. *Schlecht*: i.m. 105. és 106. o.

⁴³ *Kurtán*: *Piacgazdaságtan*. 40. o. A fogalmat lásd még *Pearce (szerk)*: i.m. 354. o.

⁴⁴ A magántulajdon felelősségteljes viselkedésre, az erőforrások hatékony felhasználására készítet, és összességében javítja a piacok gazdasági működőképességét. *Schlecht*: i.m. 106. o. Lásd még: *László Gyula – Szerb László*: *Üzleti gazdaságtan*. Pécs 1998. 89. o.

⁴⁵ *Schlecht*: i.m. 11. o.

⁴⁶ Vö. *Isachsen – Hamilton – Gylfason*: i.m. 73-81. o.

⁴⁷ A versenypolitika és a szabályozás területén az állami beavatkozásnak különféle modelljei lehetnek: a laissez faire típusú, az antitröszt szabályozás, a természetes monopólium. Az állam közvetlen befolyása azokat a területeket öleli fel, ahol az állami szektor működik, amelynek indoka az, hogy az állam az ide tartozó területet nem akarja átengedni a magánszférának, vagy az nem érdekelt a tevékenységben. Egyéb szabályozások körébe

több szereplő egymással szembeni előnyszerzésre irányuló, adott szabályok közt lezajló tevékenysége. A verseny lényege a gazdaságszervező erejében rejlik, amely annak három, szerves egységet képező funkciójában (jóléti, allokációs és hatékonysági) jelenik meg,⁴⁸ és a piaci szereplők számára megmérettetést jelent. A versenycsorbulás tehát hátrányos a versenytársakra, illetve a végső fogyasztó (a társadalom) számára is, és ekkor sérül a jóléti és a hatékonysági funkció. Az állam feladata az olyan gazdaságpolitikai beavatkozás, amely fellép a verseny korlátozásának negatív formái ellen.⁴⁹

A neoliberais csoport (ideértve Ludwig Erhard-ot is) azzal érvelt, hogy csak a piac spontán rendjére épülő (piac)gazdasági rend képes a II. világháború után felvirágzást hozni Németország számára. Alfred Müller-Armack az új társadalmi rendet szociális piacgazdaságnak hívta, amely központi eleme annak szükségessége volt, hogy az általános politikai szabadság légkörében az egyén részére gazdasági szabadságot alakítsanak ki a jogállami kereteken belül. Ezt azonban nem lehetett elérni sem a laissez-faire módszerével, sem a centralizált gazdasággal, hanem ki kellett alakítani egy új rendszert, amelyet az állam által meghatározott gazdasági alkotmány irányít. A gazdasági alkotmány e sem nem alkotmányjogi, sem nem ágazati jogi (tág értelmű) megközelítésének bemutatása és napjainkban történő alkalmazhatóságának vizsgálata előtt azonban az egésznek keretet adó szociális piacgazdaság elméletével kell megismerkedni.

II. A szociális piacgazdaság kialakulása és fogalma

1. A szociális piacgazdaság koncepciója – az 1940-es években – a freiburgi iskola tanításaiból kinőtt ún. *ordoliberalizmusban gyökerezik*.⁵⁰ Az ordoliberalizmus húszas években való születése a weimari köztársaság gazdasági, szociális, liberális és alkotmányi krízisére, illetve különösen a XIX. század gazdasági liberalizmusának nyilvánvaló hibáira megfogalmazott válaszként fogható fel. Azt a régi liberális meggyőződést, hogy a társadalmi rendszer az egyéni szabadság egyszerű és szükségszerű következménye volt, nem lehetett tovább fenntartani. Következésképpen az ordoliberálisok felismerték és elfogadták, hogy az államnak fontos feladata van a gazdasági szféra szabályozásában. Az ordoliberalizmus régi liberális ideológiával ellentétben nem pusztán az állami intervenció ötletét foglalta magában, hanem bármilyen olyan állami beavatkozást, ami különbözik az etatista és a szocialista alternatíváktól.⁵¹ Az ordoliberális koncepcióban az államnak a gazdasági életre vonatkozó lényeges ordo-/rendet képviselő jogi rezsimit kellett kiépítenie és kikényszerítenie. E rezsimnek garantálnia kellett a magánszerződés autonómiáját, az egyéni tulajdonjogokat, a

tartozik egyrészt a piac működésének általános szabályozási rendszere – a keretfeltételek – és a kapcsolódó intézmények, másrészt az állam közvetett befolyása (kedvezmények nyújtása, fogyasztási adó stb.). *Kurtán: Piacgazdaságtan.* 75-78. o.

⁴⁸ A verseny jóléti funkciója abban jelenik meg, hogy a fogyasztó a jövedelme elköltésekor a saját szempontjait érvényesíti azért, hogy számára a lehető legnagyobb jólét következzen be. Az allokációs funkció azt jelenti, hogy a termelés a fogyasztók igényeihez igazodik. A hatékonysági funkció arra kényszeríti a termelőket, hogy a javakat a lehető legalacsonyabb ráfordítással állítsák elő. *A Kurtán: Piacgazdaságtan.* 69-70. o. Látható tehát, hogy a közgazdaságtani irodalom a jólét kifejezést nem a jogi szakszó értelmében használja.

⁴⁹ *Kurtán: Piacgazdaságtan.* 75., 76. o.

⁵⁰ A kifejezés (Ordnung) a rendszerben való gondolkodásra utal. Az ordoliberalizmus a neoliberalizmus Németországban meghonosodott válfaja. Vö. *Christian Joerges – Florian Rödl: „Social Market Economy” as Europe’s Social Model?* European University Institute, Florence, Department of Law, EUI Working Paper Law No. 2004/8. Italy 2004. 12. o., *Falusné Szikra Katalin: A németországi szociális piacgazdaság.* In *Összehasonlító gazdaságtan. Bevezetés a gazdasági rendszerek elméletébe. (szerk. Bara Zoltán – Szabó Katalin)* Aula Kiadó, Budapest 1996. 232. o.

⁵¹ *Joerges – Rödl: i.m. 13. o.* A témáról lásd még *Sylvian Broyer: The Social Market Economy: Birth of an Economic Style.* Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. 1996. FS I 96-318.

foglalkozás és a kereskedelem szabadságát, a személyek szabad mozgását, és e szabadságok és jogok effektív jogi védelmét. Ez végeredményben a monopóliumok és a kartellek felszámolásához vezetett, mivel azok megkísérelték aláásni a piaci szabadságot és ezáltal az egyéni autonómiát. A huszadik század elején tehát szükségessé vált a „liberális állami intervenció” németországi bevezetése. A ordoliberalisok által kívánt erős hatóság⁵² azonban nem egyenlő azzal az erős állammal, amit Schmitt meghatározott, és amit később a nemzeti szocialisták megvalósítottak.⁵³

2. A szociális piacgazdaság terminológiáját a német közgazdász, *Alfred Müller-Armack* vezette be 1946-ban,⁵⁴ amelynek programját és elméletét – még ebben az évtizedben – német közgazdászok csoportja – köztük Müller-Armack, *Euchen*, *Böhm* – dolgozta ki.⁵⁵ Müller-Armack többször kifejezte a saját álláspontja és az ordoliberalisok (rájuk neoliberaisokként utalt) közti különbséget: a piacgazdaság jogi keretének kidolgozására vonatkozó ordoliberalis elmélet túl korlátozott volt. Ehelyett a piaci követelményekhez kapcsolódó szociális és a szociáletikai mércének a rendszere mellett érvelt, ami maga után vonta az állami feladatok és funkciók kiterjesztését.⁵⁶ Ebben az időben a szociális piacgazdaságot *harmadik útnak tekintették* a zabolázatlan laissez faire és a totalitárius rendszerek között. Hamarosan kiderült azonban, hogy nem harmadik útról, hanem *a kapitalista gazdaság egy speciális formájáról van szó*.⁵⁷ A tisztán ordoliberalis program akkor sosem kapott volna megfelelő támogatást, és ebben a környezetben mutatta be Müller-Armack az elméletét, ami kombinálta a „piaci szabadság elvét a szociális egyensúllyal”. A politikai arénában a szociális piacgazdaság terminusa – szisztematikusan de nem koncepcionálisan – a keresztény demokrata párt (CDU) által 1949-ben elfogadottá, majd Ludwig Erhard gazdaságpolitikájának szlogenjévé vált Konrad Adenauer kancellársága alatt.⁵⁸

Ludwig Erhard és Müller-Armack az 1972-es kiáltványukban fogalmazták meg a *szociális piacgazdaság lényegét*. A szociális piacgazdaság olyan *átfogó rendnek* a megteremtését jelenti, amellyel a piacgazdaságból működőképes, szabadságot biztosító és emberhez méltó gazdasági és társadalmi rend jön létre.⁵⁹ A szociális piacgazdaság tehát *a gazdasági hatalom pontos megosztásának a módszere és mértéke az állampolgárok és az állam között*. A középpontban a jó teljesítményekre kész polgár áll, aki saját sorsa felett felelősen kíván és képes dönteni, miközben az *állam szerepe* a gazdasági reformok véghezvitelére, a gazdaságilag gyengék védelmezésére és a hatalommal való visszaélés kivédésére korlátozódik. E tényezők összehatásaként jön létre a *jólét* mindenki számára.⁶⁰ Ennek

⁵² Hayek is az erős állam híve, mert az képes megvédeni az egyéni (alap)jogokat. www.mdx.ac.uk/www/study/yhayek.htm (2004. 11. 24.)

⁵³ Schmitt az erős államot ugyanis a gazdaság feletti politikai elsődlegességgént jelölte meg, míg az ordoliberalisok olyan stabil jogi keretet kívántak kialakítani a gazdaság számára, amit aztán a politikai rendszer is tiszteletben tart. *Joerges – Rödl*: i.m. 13. o.

⁵⁴ *Falusné*: A németországi szociális piacgazdaság. 232. o., *Ernst Dürr*: The Social Market Economy in the Federal Republic of Germany. Paper Presented at the Symposium Republic of Zimbabwe-Federal Republic of Germany. Harare. 7th Nov. 1985. Vortrage zur Wirtschafts- und Socialgeschichte. Heft. 11. Nürnberg, 1986. 7. o.

⁵⁵ Müller-Armack a gazdasági minisztérium tervezési osztályát vezette, amely minisztérium élén 1958-1963 között Ludwig Erhard, a német gazdasági csoda atyja állt. Müller-Armack képviselte Németországot a Római Szerződés megalkotásakor. *Dürr*: i.m. 7. o. *Joerges – Rödl*: i.m. 14. o.

⁵⁶ *Joerges – Rödl*: i.m. 14. o.

⁵⁷ *Falusné*: i.m. 233. o.

⁵⁸ Megjegyzendő, hogy a szociális piacgazdaság másik elgondolása Hayek nevéhez köthető. Hayek elfordult az erős állam által kompenzált piaci hibáktól, és a hangsúlyt az állami hibákra, hiányosságra helyezte. Ma e megközelítésre mint intézményi vagy alkotmányi gazdaságtanra tekintenek. *Joerges – Rödl*: i.m. 15. o.

⁵⁹ *Schlecht*: i.m. 93. o.

⁶⁰ *Schlecht*: i.m. XII. Otto Schlecht könyve előszavában kifejti, hogy a cím tudatosan cseng össze Ludwig Erhard „Jólét mindenkinek” című írásával (Budapest 1994. Konrad Adenauer Alapítvány) és Adam Smith „A nemzetek jóléte” című művével. *Schlecht*: i.m. XVI., Vö. továbbá *Falusné*: i.m. 233. o.

megfelelően a szociális piacgazdaság *célja* elsősorban a piaci hatékonyság és a szabadság, a szociális kiegyenlítés, a liberális és a keresztény szociális érzékenység összekapcsolása, összhangba hozatala.⁶¹

A szociális piacgazdaság *eredeti változata* azonban egyáltalán *nem hasonlított arra*, amit később a kelet európai *reform szocialisták* értettek alatta. A *szociális* szó azt fejezi ki, hogy a piacgazdaság a civil társadalom integráns része, és hogy e gazdaság lényege a közjó biztosítása. A német szociális piacgazdaság *valójában civil piacgazdaság* volt, amely a magántulajdon elvén, a decentralizált koordináción – amelyben az állam különösen fontos, de csak közvetett szerepet játszott – nyugodott. A háború utáni Németország felismerte, hogy a civil piacgazdaság spontán rendje megköveteli az óvatos és ésszerű tervezést. Ez az, amit ortodox paradoxonnak hívtak, mivel meg kell növelni az állami tevékenységet annak érdekében, hogy végül azt megszüntessék. Willgerodt megjegyezte: a piacgazdaság magatartásszabályait nem lehet teljesen a szereplők könyörületére bízni, akiknek az érdeke mindig azt diktálja, hogy megsértsék az új rendet.⁶²

a) A szociális piacgazdaság tehát *gazdasági és társadalmi rend* egyaránt. Ennek társadalompolitikailag nagy jelentősége van, mivel a társadalom, az állam és a gazdaság egymástól kölcsönösen függenek. Ez az eszme mindazt magában foglalja, ami az emberek együttéléséhez, a gazdaság és a munka világának emberibbé tételéhez elengedhetetlen. Fogalmilag tehát ide kapcsolódik – és már az említett kiáltványban is megfogalmazódott – a gazdaság és az ökológia egymástól való függése is.⁶³

A szociális piacgazdaság *társadalmi rendként* a *jogállami demokrácia kiegészítőjeként* fogható fel: amit a demokrácia és a jogállam a hatalom megfékezésére tesz, azt teszi a gazdaság területén a versenyt biztosító szabályozás. Mivel a jogállamban az egyén alapvetően szabad, és e szabadság oszthatatlan, a szociális piacgazdaság elmélete összekapcsolódik az egyéni felelősség, a kreativitás, az önálló kezdeményezés követelményével.⁶⁴ Társadalmi rendként a szociális piacgazdaság egyrészt az egyén szabadságán alapszik, az egyénnek szabadságot nyújt, de kockázatokkal is jár.⁶⁵ Másrészt közös dogmatikával nem rendelkező *rendszerező elv*, a jogállami rend koncepciójához hasonlóan nyitott, toleráns és rugalmas, parlamenti döntéseken alapul és elfogadható kompromisszumokkal dolgozik.⁶⁶ *Összefoglalóan*, az egész társadalom szerkezetét és kialakítását magában foglalja, nemzetközileg pedig – ahogy arra már Müller-Armack is rámutatott – békerendhez hasonlítható.⁶⁷

A szociális piacgazdaság *gazdasági rendként* sokkal több, mint a piacgazdaság és a szociálpolitika egyszerű összegzése,⁶⁸ és több az egyszerű versenynél is, mivel a koncepció

⁶¹ Schlecht: i.m. 12-13. o.

⁶² Madison: i.m. 158., 159. o.

⁶³ Schlecht: i.m. 93. o. Müller-Armack már az ötvenes évek végén fehérvott a szociális piacgazdaság második fázisának implementálására, amely szakaszban a környezetvédelmet és a szociális környezet fejlesztését hangsúlyozta. Dürr: i.m. 9. o.

⁶⁴ Hosszú távon ugyanis elképzelhetetlen olyan politikai jogokkal rendelkező és felelősen döntő személy, akinek a gazdasági mozgásterettségét a központi irányítás elragadja, de olyan is, aki gazdaságilag szabadon dönthet, de politikai állampárt gyámlikodik felette. Schlecht: i.m. 17. és 108. o.

⁶⁵ Schlecht: i.m. 52. o.

⁶⁶ A rendszer flexibilitása, nyitottsága azonban csak addig terjed, ameddig a módosítások, újítások kompatibilisek a piacgazdasággal és a szociális igazságossággal. Dürr: i.m. 9. o. A rugalmasság a gyakorlatban is megvalósult, mivel az általa nyújtott lehetőségekkel az egymást követő kormányok is éltek. Falusné: i.m. 234. o.

⁶⁷ Schlecht: i.m. 52. és 109. o.

⁶⁸ Schlecht: i.m. 93. o.

szerint az erkölcsöt, a tisztességet stb. a gazdasági élet részévé kell tenni.⁶⁹ Ennek indoka, hogy az ordoliberalis elvek alapján kiépített és fenntartottak piacgazdaság automatikusan és közvetlenül szociális hatásokat generált.⁷⁰

b) A gazdasági rendet jelentő szociális piacgazdaság értelmezése érdekében az állam szerepét, illetve a szociális részének dimenzióit szükséges sorra venni.

Az *állami tevékenységet* a szociális piacgazdaságban a *minimálisra* kell visszaszorítani,⁷¹ a gazdasági folyamatokba tehát az állam nem avatkozhat be,⁷² csupán egyetlen feladata van: a gazdasági élet keretfeltételeinek, játékszabályainak az alakítása. Ebből egyrészt az következik, hogy az államnak e keretfeltételeket megteremtve határozottan kell fellépnie.⁷³ Az erős államnak a *gazdasági (és politikai) cselekvések feltételeit* úgy kell megteremtenie, hogy az egyén szabad kibontakozása biztosított legyen, és a hatalom ne egy kézben koncentrálódjon.⁷⁴ Az állami szerepvállalásnak tehát – a magántulajdon dominanciája miatt – az *alapfeladatokra kell korlátozódnia*, azaz az államnak a szociális piacgazdaságban nem feladata a vállalkozói tevékenység.⁷⁵ Bár a piacgazdasággal az állami tulajdon elméletileg nem ellentétes, a verseny fenntartása mégis inkább a magántulajdont igényli.⁷⁶ Az innovációról és a befektetésekről való döntés is elsősorban a vállalatok feladata, az ehhez kapcsolódó állami teendő szintén csak az – innovációnak stb. kedvező – keretfeltételek megalkotására vonatkozik.⁷⁷

Az államnak másrészt tartania kell magát az *erkölcsi kötelezettségeihez*, azaz a gazdasági folyamatokat oly mértékben kell biztosítani, amely megakadályozza, hogy akár egy emberélet munkáját néhány válságos esztendő semmivé tegye. Az államnak felelősséget kell vállalni azon társadalmi feladatok ellátásáért, amelyeket a piac és a verseny segítségével csak nem elfogadható módon lehet teljesíteni.⁷⁸ Az államnak tehát alapvető feladatai vannak az ún. közjavak (biztonság, jogrend, oktatás stb.), infrastrukturális beruházások területén, és ott, ahol a piac tökéletlenül funkcionál, de e területekbe a piaci szereplők döntési szabadságának korlátozása nélkül, piackonform módon avatkozhat csak be. A szociális piacgazdaság eszmerendszerétől ugyanis távol áll az állam pusztán éjjeliőr szerepe is.⁷⁹

⁶⁹ A versenyorientált piacgazdaságot tehát társadalmi erkölcsnek kell beoltani, hogy megérdemelje a „szociális” jelzőt. A tiszta, magára hagyott piacgazdaságban az egyes egyén szabadsága veszélyben van a gazdasági hatalom túlzott kizsákmányoló törekvései (kartellek, monopóliumok) miatt. *Schlecht*: i.m. 12. és 106. o.

⁷⁰ Müller-Armackra hivatkozik *Joerges – Rödl*: i.m. 15. o.

⁷¹ A Német Szociáldemokrata Párt 1959. évi godesbergi gazdasági programjának ez volt a célkitűzése. *Falusné*: i.m. 237. o. Az állam a társadalmi célok eléréséért ugyanis többet tud tenni a feltételek megteremtésével, mint azzal, ha folytonosan beavatkozik a piaci folyamatokba. Erős, de karcsú államra van tehát szüksége, „amely kevesebb hájjal, de több izommal rendelkezik”. *Schlecht*: i.m. 16. és 17. o. Vö. továbbá *Falusné*: i.m. 232. o.

⁷² E nem beavatkozás azonban sosem valósult meg, de mint törekvés irányvonal, mindvégig jelen volt. *Falusné*: i.m. 237. o.

⁷³ A megteremtendő keretfeltételeket a stabil pénz, a verseny biztosítása, a megbízható és ellentmondásmentes pénzügyi- és gazdaság-, illetve társadalompolitika jelenti. *Schlecht*: i.m. 76. o., *Dürr*: i.m. 7. o.

⁷⁴ *Schlecht*: i.m. 52. o.

⁷⁵ Ennek oka az is, hogy a magánszervezetek a javakat és a szolgáltatásokat általában versenyképesen tudják kínálni. *Schlecht*: i.m. 76. o.

⁷⁶ *Dürr*: i.m. 9. o.

⁷⁷ Az állami szabályozásnak ágazatokat átfogó és a versenyt ösztönző módszert kell választania, elsősorban a kis- és középvállalatok alapkutatásait és kutatóintézetait kell erősíteni. Javítani és ösztönöznie kell a tudományos kutatások eredményeinek gyors alkalmazását, a technológiai képzést és továbbképzést, illetve támogatnia kell az innovatív kis- és középvállalkozások piacra jutását és tőkeszerzési lehetőségeit. *Schlecht*: i.m. 98-99. és 16. o.

⁷⁸ *Schlecht*: i.m. 14. o.

⁷⁹ *Falusné*: i.m. 237. o.

A *szociális dimenziót* az általános keretfeltételek, illetve az általános jólét és az emberi szabadság alapfeltételeit jelentő piacgazdaság és annak összetevői (magántulajdon, iparűzés, szerződéskötés szabadsága, szabad piaci árak) *jelentik*. Az *általános keretrendet* úgy kell *kialakítani*, hogy „jólét jöhessen létre mindenki számára”, és a társadalmi viszonyok magából a rendszerből kiindulva kezdjenek javulni. A keretrend elemeiként fogalmazható meg a piachoz igazodó növekedési-, szerkezeti- és stabilitási politika, a környezetvédelmi szabályozók, a társadalmi és munkajogi rendszerek. Ez utóbbiak a szociális piacgazdaság szerves, de szubszidiárius részei. A *szociális kiegyenlítést* elsősorban tehát a jogrend általános kerete biztosítja, amely a gazdasági hatékonysággal szoros, de nem feszültségmenetes viszonyban áll.⁸⁰ A piacgazdaság hatékonysága olyan gazdasági rend elfogadásán alapszik, amelynek feltétele a szociális biztonság, a szociális korlátok megszüntetése és az igazságos elosztás. A szociális piacgazdaság további beavatkozó állami eszközöket és politikákat tesz lehetővé a társadalom szociális egyensúlyának a megőrzése érdekében.⁸¹ A feltételek – a társadalmi kiegyenlítés és a piacgazdaság hatékonyságának szimbiózisa – *csak addig valósulhatnak meg*, ameddig az a gazdaság összteljesítményét nem veszélyezteti.⁸²

A szociális juttatások elengedhetetlenek, de a *szociális rendszert nem kell mindenáron kialakítani*, mivel ez nem sértheti a rendszer alapelveit. A szociális piacgazdaság nem feltétlenül a szociális szférában nyújtott kiemelkedő teljesítményével tűnik ki, hanem azzal a tudatos politikájával, amellyel a vállalkozást, a szubszidiaritást és a szociális egyensúlyt összeköti.⁸³ Az itt szóba jövő etikai követelmény a szociális rendszer igényei és a finanszírozási lehetőségek közti egyensúly teremtése. E téren érezhetővé kell válnia az egyén felelősségvállalásának, kezdeményezésének, előrelátásának.⁸⁴ Általános, a szociálpolitikára is kiterjedő elv tehát a „*Hilfe zur Selbsthilfe*” elve, és a „*Subsidiaritätsprinzip*”.⁸⁵ A társadalombiztosítási rendszert tehát piaci elemekkel kell kiegészíteni, illetve az állami gondoskodás és az egyén saját magáról való gondoskodása között meg kell teremteni a helyes egyensúlyt.⁸⁶ A *szociális jelző* elsősorban olyan *biztonsági hálóra* utal, amelyet ott és akkor feszítenek ki, ahol és amikor piaci kudarcok lépnek fel. Következésképpen, a szociális piacgazdasággal nem összeegyeztethető a gazdasági élet veszteségeinek feltétel nélküli támogatása.⁸⁷

Nyilvánvaló, hogy a szociális piacgazdaság a szociális problémák nagy részét is piaci módszerekkel igyekszik megoldani. A megélhetés minimumát azonban mindenki számára biztosítani kell.⁸⁸ Ebben a szociálpolitikában – a fentiek megvalósításában – nagy szerepe van a *párbeszédre való készségnek*. Ennek oka, hogy a piacgazdaság rendszere akkor működik a legjobban, ha az érintettek a közös piaci lehetőségeket illetően megegyezésre jutnak, illetve figyelembe veszik mások törvényes jogait. E konszenzus megszületésének, és így a konfliktusok megoldásának előfeltétele a vállalatok, illetve az egyes társadalmi csoportok és képviselőik, valamint az állam között jól előkészített és bizalmon alapuló párbeszéd, illetve vitakultúra. A koncepció szerint a felelősség és a hatékonyság etikájára van szükség.⁸⁹ A

⁸⁰ *Schlecht*: i.m. 13-14., 107. o.

⁸¹ *Joerges – Rödl*: i.m. 16. o.

⁸² E szociális keret megteremtése gazdasági növekedéssel érhető el, amelynek a mozgatórugója a foglalkoztatás. *Schlecht*: i.m. 15. és 107. o.

⁸³ A szociális piacgazdaság alapelveivel nem egyeztethető össze a szociális kiadások nagy mértéke. *Schlecht*: i.m. 34. és 73. o. *Joerges – Rödl*: i.m. 16. o.

⁸⁴ *Erhard*: i.m. 166. o., *Schlecht*: i.m. 17-18. o.

⁸⁵ *Falusné*: i.m. 237. és 243. o.

⁸⁶ *Schlecht*: i.m. 17-18. o.

⁸⁷ *Falusné*: i.m. 232. és 243. o.

⁸⁸ *Falusné*: i.m. 233. o.

⁸⁹ *Schlecht*: i.m. 19. o.

szociális piacgazdaság a gazdaságban meghatározó szerepet játszó szereplők érdekképviselői szervezeteinek alkui és megegyezései révén szabályozza magát.⁹⁰

A környezet minősége és a gazdasági növekedés egymás feltételei. A környezetvédelemnek és a környezet megőrzésének – a szociális piacgazdaság elvének megfelelően – az az általános társadalompolitikai célja, hogy az emberi életet és a munka világát javítsa. Ebből következően a környezetpolitikának a válságmenedzselésből át kell állnia a tervszerű politikára. A szociális piacgazdaság keretén belül a piacot irányító környezetpolitika törvényes eszköze a környezeti költségeknek adók és közterhek formájában való piaci ár részévé tétele. Mivel a megteremtett világ megőrzése (környezetvédelem) a szociális piacgazdaság szerves része, félreérthető, és nem helyes, ha a piacgazdaságot más néven ökológiai és szociális piacgazdaságnak nevezzük.⁹¹

A szociális piacgazdaság elméletének kidolgozása összefonódott a freiburgi iskola által kialakított gazdasági alkotmány koncepcióval, amit később az (alkotmány)jogászok sajátos szempontjaiknak megfelelően értelmeztek, majd adtak e fogalomnak eltérő meghatározásokat. A gazdasági alkotmány alkotmányjogi megközelítéséhez azonban a másik két horizontális szint értelmezésére is szükség van, amit azonban több tényező is nehezít.

⁹⁰ A munkavállalók és a képviselők tehát szerephez jutnak a politikai és a gazdasági döntések meghozatalában. A tarifa autonómia keretén belül a munkaadói szövetségek és a szakszervezetek autonóm módon, az állami intézmények közvetlen bekapcsolódása nélkül kötelező érvénnyel, kollektív szerződésben állapodnak meg a bérekben és az egyéb munkafeltételekben. A kollektív szerződések kereteit az állam szabályozza. *Falusné*: i.m. 241. o.

⁹¹ *Schlecht*: i.m. 93., 94., 95. 14. o. Látható tehát, hogy tarthatatlan az a szakirodalmi álláspont, amely szerint nincsen sem közös, sem tiszta kép arról, hogy a szociális piacgazdaság mit jelent, sem az, hogy hogyan lehet azt elérni. *Joerges – Rödl*: i.m. 10. o.

B) A GAZDASÁGI ALKOTMÁNY ELMÉLETE

I. A gazdasági alkotmány fogalmának megközelítési nehézségei

A célkitűzésként meghatározott fogalmi tisztázást, definiálást, kategorizálást, illetve a tartalmi meghatározást több tényező is nehezíti. E problémákat többféleképpen lehetne csoportosítani: tényleges és szakirodalom által felvetett probléma,⁹² illetve az alább alkalmazott megoldás: 1. fogalmak eltérősége; 2. nem megfelelő fogalomhasználat; 3. történetiségből fakadó többfajta megközelítés lehetősége; 4. a gazdasági alkotmány tartalmával összefüggő kérdések; 5. közgazdaság- és jogtudományi (közgazdász-jogász) kooperáció hiánya; 6. hiányos (jog)irodalmi jelleg. Ezek közül az utolsó kettő jelölhető meg tényleges faktorként, a többi a szakirodalom által felvetett vagy indukált problémaként jelenik meg.

1. Elsőként az a tény említendő, hogy a gazdasági alkotmány kifejezést a – közgazdasági és jogi – szakirodalom alapvetően *négy* vonatkozásban értelmezi:

- a) „a nemzetgazdaság állapota” értelmében,
- b) a gazdasági rendszerek elméleti megkülönböztetésének közgazdaságtani modellje értelmében (központi tervutasításos gazdaság vagy piacgazdaság),
- c) minden jogszabály értelmében, amely a nemzetgazdaságban a gazdasági tevékenységeket irányítja,
- d) minden, alkotmányos dokumentumban lefektetett jogtétel értelmében, amely a gazdaságot érinti.

E *Rittner* által a nyolcvanas évek végén megfogalmazott csoportosításban az első kettő közgazdasági, az utolsó kettő pedig jogi szempontú felvetést jelez. Az a) és az b) megközelítést a *gazdaságtudományi irodalomban* gazdasági rendszerek és gazdasági rendek összehasonlításának kereteiben használják,⁹³ az c) és az d) pedig a gazdasági alkotmány tágabb, illetve szűkebb értelmű *jogi megközelítését* jelentik.

2. Az eltérő – gazdaság- vagy jogtudományi szemléletű – koncepciók az egyes kifejezések *definíciójában* rejlő *bizonytalanságot* eredményeznek. Szerzők a gazdasági rendszer, gazdasági rend és gazdasági alkotmány kifejezéseket gyakran hasonlóan módon vagy szinonimaként használják, de soha nem definiálják őket egyértelműen.⁹⁴ Hasonló állapítható meg a gazdasági alkotmány, a gazdasági alkotmányjog és a gazdasági alkotmányosság vonatkozásában is.⁹⁵ Érdemes a *Wirtschaftsverfassung* német szóra utalni, amely magyar

⁹² Természetesen a kettő szigorú elválasztása nem lehetséges, mivel az összes itt számba vett nehézség a jogirodalmi írásokban is megjelent, de vannak ezek közül olyanok is, amelyek ténylegesen fennállnak.

⁹³ *Mussler*: i.m. 17. o.

⁹⁴ Különösen a fiatalabb történelmi iskola képviselői és követői foglalkoztak intenzíven ezzel a problémával. Werner Sombart már 1902-ben rámutatott arra, hogy e fogalmakat – „gazdasági mód”, „gazdasági stílus” és „gazdasági szint” mellett a nemzetgazdasági irodalomban válogatás nélkül, szabadon használták. Ez számára – és mások számára is – indítékul szolgált arra, hogy pontosabb fogalomtárat dolgozzanak ki. Ezek a kísérletek azonban egyfelől nem eredményeztek nagyobb terminológiai világosságot, másfelől elméletektől mentes, kizárólag fogalmakról folytatott vitához vezettek. Eucken ezt a „fogalom-nemzetgazdaságtant” erős kritikával illette. Lásd *Mussler*: i.m. 18. o., *Zuck*: i.m. 12-14. o.

⁹⁵ *Wolfgang Bohlin*: Die Anforderungen des Grundgesetz an die Wirtschaftsordnung. In *Wirtschaftsordnung und Grundgesetz. Eine Einführung in die Grundprobleme für Wirtschaftswissenschaftler Juristen und Politologen*. *Wolfgang Bohlin* (Hrsg.). Gustav Fischer Verlag, Stuttgart-New York 1981. 1. o. Karl Korinek szerint a gazdasági alkotmány a szakirodalomban nagyon sok jelentéssel rendelkezik. *Karl Korinek*: Zum begriff der Wirtschaftsverfassungsrechts. In *Wirtschaft und Verfassung in Österreich*. Dr. Karl Korinek zum 65. Geburtstag. Herder, Wien-Freiburg-Basel 1972. 23. o.

fordításban a „gazdasági alkotmány” kifejezésnek felel meg.⁹⁶ A témával foglalkozó néhány hazai irodalomban *sem következetes* e megfogalmazások *alkalmazása*.⁹⁷ Egyes szakirodalmi vélemények szerint a „gazdasági alkotmány” fogalmát pedig egyenesen szerencsétlen módon vezették be. A jogi fogalmaknak a gazdaságtudomány definícióiba történő bevonásával ugyanis elmosódhat a jogtudomány határa, és a gazdaságelméleti nézőpont számára a jogászoknak fontos normaszintezés elveszítheti jelentőségét.⁹⁸

3. A fogalom-meghatározásokat az is nehezíti, hogy a gazdasági alkotmány fogalma *történeti* szempontból is legalább két – közgazdasági és jogi – nézőpontból közelíthető meg. A gazdasági alkotmány fogalma *először* – az 1920-as években – közgazdasági, szociológiai és politikai kategóriát jelentett, és kizárólag az adott gazdasági rendet jellemező intézményeket foglalta magában, vagyis csak egy *közgazdaságtani-rendszertani állapotot* tükrözött.⁹⁹ Eleinte a gazdasági alkotmány kizárólag arra utalt, hogy hogyan nézzen ki az adott gazdaság, és az alkotmányjogi megoldásokhoz semmi köze nem volt. *Jogi kategóriává* ezzel párhuzamosan és folyamatos fejlődés során vált csak, amelynek kezdetét – az I. világháború utáni időszakra tehető – állami beavatkozás kialakulása jelentette.¹⁰⁰ Mivel ettől kezdve már nem evidencia a szabad verseny kapitalizmus, az állami beavatkozás határai kerültek középpontba. E határok meghúzásától függött ugyanis, hogy a piacgazdaság megmarad-e piacgazdaságnak.¹⁰¹ A kérdés tehát az volt – és ez ma sem változott –, hogy az állami gazdaságirányítást hogyan lehet beilleszteni a magántulajdoni alapú piacgazdaságba.¹⁰² Az állami beavatkozás határainak meghúzása a piacgazdasági gazdasági rend konkrét kialakítása mikéntjének problematikáját, vagyis ebben az értelemben a *gazdasági jogi területek* megfelelő szabályozásának kérdését vetette és veti fel.¹⁰³ E változások hatására a német nyelvterületű országokban kialakult a „*Wirtschaftsverfassung*” kategóriája, amelynek Németországban 1945 után lett nagy jelentősége, amikor a gazdasági rend egészét újra kellett gondolni. Ekkor vetődött fel az a gondolat, hogy nem lehet megállni a közjogi rendszer alkotmányos újragondolásánál, hanem a gazdasági rend reformját is *alkotmányos alapokra* kell fektetni.¹⁰⁴

⁹⁶ Felvethető a szó eltérő fordítási lehetősége is: a gazdaságalkotmány, ami a gazdasági alkotmány kifejezéshez képest egyértelműbb jelentéssel rendelkezne, és nem feltétlenül vetné fel az alkotmányi megközelítés lehetőségét.

⁹⁷ Ádám Antal, Sárközy Tamás, Jankovics Kornélia és Kónya József a gazdasági alkotmányosság fogalmát alkalmazza anélkül azonban, hogy utalna e meghatározás és a gazdasági alkotmány viszonyára. Ádám Antal: Az Alkotmánybíróság szerepe az emberi jogok védelmében. Acta Humana 1999. Nr. 15-16. 60. o., *Uő*: Az emberi jogok védelme az alkotmánybíráskodásban. Magyar Jog. 1994. 7. sz. 401. o., *Vörös*: A gazdasági jogalkotás ... 243., 257. o., *Újvári Árpádné Jankovics Kornélia – Kónya József*: A gazdasági alkotmányosság története. Magyar Rendészet 2004. 1. sz. 50. o., *Sárközy Tamás*: A gazdasági alkotmányosság problémái Magyarországon különös tekintettel az állami vállalatok státusára. Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája. Budapest 1986., *Uő*: A hatékonyabb kormányzásért Magvető Kiadó, Budapest 1996. 356. oldaltól. Prugberger Tamás és Károlyi Géza munkájukban az alapvetően tág, jogi értelemben felfogott gazdasági alkotmány tartalmi összetevőinek meghatározására koncentrálnak. Gazdasági jogi ismeretek I. Gazdasági közjog (szerk. Prugberger Tamás és Károlyi Géza) Debrecen. 2000. (A továbbiakban Gazdasági jogi ismeretek I.)

⁹⁸ Zuck: i.m. 15-16. o.

⁹⁹ Vö. Max Weber: Wirtschaft und Gesellschaft. 2. kiadás Tübingen 1925. 368. o. Idézi: Sárközy: A gazdasági alkotmányosság problémái... 4. o., Fritz Rittner: Wirtschaftsrecht. 2. Auflage. Heidelberg, 1987. 25. o. Idézi: *Vörös*: A gazdasági jogalkotás ... 242. o.

¹⁰⁰ Korinek megjegyzi, hogy a gazdasági alkotmány fogalmát legalább három értelemben lehet felfogni: gazdasági, szociológiai és jogi értelemben. *Korinek*: uo.

¹⁰¹ *Vörös*: uo.

¹⁰² *Sárközy*: uo.

¹⁰³ A német megoldásban a szociális piacgazdaság választásában és megvalósításában oldódott meg e kérdés. Vö. Dürr: i.m. 5. és 6. o., Falusné: i.m. 231-235. o., Schlecht: 103-104. o.

¹⁰⁴ *Vörös*: A gazdasági jogalkotás... 242. o. Sárközy Tamás szerint (1986) a nagyvállalati birodalmak, az intézményes állami gazdaságirányítás és a nemzetköziesedés egymással összefonódó folyamatai vezettek el

E felfogás az 1960-as évektől egész Nyugat-Európában elterjedt.¹⁰⁵ A gazdasági alkotmány fogalmának alkotmányjogi értelemben történő vizsgálata az ötvenes évekhez köthető, és a német alaptörvény (Grundgesetz, GG) gazdasági alkotmányáról folytatott vitában csapódott le.¹⁰⁶ A jogi értelemben alapvető kérdés ezentúl az volt, hogy a GG adott gazdasági alkotmányt ír-e elő, de ez gazdasági jogi, illetve gazdaságtani szempontból csekély érdeklődést keltett.¹⁰⁷

4. Említett nehézségek tehát abból adódnak, hogy nincs meghatározott szempont és módszer a gazdasági alkotmány vizsgálatára. A szakirodalomban tisztázatlan, hogy *mely jogszabályokra vagy jogtételre, egyéb normatív rendelkezésekre* lehet gondolni, ha a gazdasággal összefüggő „alkotmányról” van szó, illetve az alkotmányt milyen tartalommal kell elfogadni. Kétségeket ébreszthet az is, hogy megengedhető-e egyáltalán az alkotmányjog területén ilyen, meghatározott területre vonatkozó különleges alkotmány megalkotása.¹⁰⁸ Ebből adódik a következő kérdés: különleges alkotmányról van-e egyáltalán szó?

5. További problémát okoz az is, hogy a *jogtudományt művelők kevés affinitást* mutatnak a *közgazdasági ismeretek* elsajátítása iránt, amivel saját maguk nehezítik meg az egyes fogalmak megfelelő módon való alkalmazását. „Mivel a jogásznak (...) egy másik tudományra, nevezetesen a nemzetgazdaságtanra van szüksége, amelyben nem érzi otthon magát, és amely gyakran nem fekszik neki, szükségmegoldás után néz, amelyik megengedi számára, hogy a problémát úgymond kívülről kerülje meg, legyen az morális, politikai, államjogi vagy jogfilozófiai nézőpont”.¹⁰⁹ Egyébként el kell fogadni, hogy a nemzetgazdaságtan nagy része a jogászok számára nehezen érthető. Az ebből eredő *kölcsönös szótlanság* következményeit Willgerodt a következőképpen jellemezte: „Miközben közgazdászok ott, ahol gazdaságpolitikusok lehettek, sokszor megalapozatlan tervezési optimizmus áldozatául estek és jogállami megfontolások nem kerültek nézőpontjukba, addig a beavatkozó jogászok gyakran népgazdaságtani ismeretek minimuma nélkül cselekedtek, mint az omnibusz vezetője jogosítvány nélkül.”¹¹⁰ „A jogász (...) azt kívánja (...), hogy kitérhessen a nemzetgazdászokkal való találkozás elől.”¹¹¹

ahhoz a liberalizmussal szembenálló felfogáshoz, hogy a gazdasági rend alapelvei az alkotmányba valók. Sárközy: A gazdasági alkotmányosság problémái... 5. o.

¹⁰⁵ Sárközy: A gazdasági alkotmányosság problémái... 4. o.

¹⁰⁶ Ehhez ld. Hans Carl Nipperdey: Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz, E.R. Huber: Wirtschaftsverwaltungsrecht. Band 1, 2. Auflage 1953., Herbert Krüger: Grundgesetz und Kartellgesetzgebung. Vanden & Ruprecht Göttingen 1950, Andreas Hamann: Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung. Verlagsgesellschaft, Recht und Wirtschaft, Heidelberg 1953., Peter J. Tettinger: Verfassungsrecht und Wirtschaftsordnung. – Gedanken zur Freiheitsentfaltung an Wirtschaftsstandort Deutschland. Deutsches Verwaltungsblatt 15. Mai 1999., Hans H. Rupp: Grundgesetz und Wirtschaftsverfassung. Mohr, Tübingen 1974., Mussler: i.m., Zuck, i.m.

¹⁰⁷ Vö. Mussler: i.m. 51. o.

¹⁰⁸ Zuck: i.m. 18. o.

¹⁰⁹ Franz Böhm: Die Bedeutung der Wirtschaftsordnung für die politische Verfassung. In Ders., Reden und Schriften. E.-J. Mestmäcker (Hrsg.), Müller, Karlsruhe 1946. 48. o. Idézi: Mussler: i.m. 50. o.

¹¹⁰ Willgerodt: Die Sachlogik der Wirtschaft im Spiel des rechts. In Recht und Gesittung in einer freien Gesellschaft. Zur Erinnerung an Franz Böhm aus Anlass des 90. Geburtstages, Ludwig-Erhard Stiftung, Bonn 1985. 14. o., Mussler: i.m. 50. o.

¹¹¹ Ebből a célból a gazdaságtudomány embereit „szakértőnek”, „szakembernek”, „gazdasági szakértőnek” és más hasonlóknak nevezi, akiknek a folyosón kell várniuk, míg be nem hívják őket a terembe, hogy bizonyos kérdésekre szakértői véleményt adjanak, és amelyeket egyáltalán nem is használnak fel. (...) A probléma gazdaságtudományi oldalát úgymond kicsinyes-technikai-szakértői, harmad- vagy negyedrangú dolognak nevezik.” Böhm: Die Bedeutung ... 48. o. Idézi: Mussler: i.m. 48. o.

6. A vizsgálatot az is nehezíti, hogy a gazdasági alkotmány témakörében élen járó német szakirodalomban e témával a nyolcvanas évek végén, illetve a kilencvenes évek elején *nem foglalkoztak* olyan számottevően, mint az ötvenes és hatvanas években. A téma újbóli felfedezése nagyjából az Európai Unió létrehozásához köthető, amikor számos munka jelent meg az Európai Közösség/Európai Unió gazdasági alkotmányáról, alkotmányjogáról. *Hazánkban* a probléma alapos vizsgálata még *várat* magára annak ellenére, hogy jelentősebb munkák már a rendszerváltás előtt – és természetesen után – is jelentek meg a gazdasági jog területén.¹¹² A rittner-i definíciónak csak a harmadik elemére vonatkozóan lehet a hazai szakirodalom alapján vizsgálni, a fogalom negyedik felhasználási lehetősége esetében azonban ez nem érvényes.¹¹³ Éppen ez a hiányos jogirodalmi jelleg az, amely indokoltá teszi a külföldi szakirodalmak minél alaposabb és koherens feldolgozását, ami lehetővé teszi, hogy a magyar gazdasági alkotmány fogalma megfelelő elméleti háttérrel rendelkezzen.

II. A gazdasági alkotmány definiálására tett kísérletek

1. Nemzetgazdasági megközelítés – a freiburgi iskola tanai

a) Az ún. freiburgi iskola fő képviselői Franz Böhm és Walter Eucken voltak, és azok közé a tudósok közé tartoztak, akik már a II. világháború alatt titokban a háború után felépítendő gazdasági rend javaslatait fogalmazták meg.¹¹⁴ Nevükhöz a gazdasági alkotmányra vonatkozó koncepció kidolgozása köthető. Elméletük bemutatása egyrészt azért képvisel különös jelentőséget, mert kiindulópontnak a gazdaságot tekintették, de – bár nem konkrét jogalkotási javaslatok megfogalmazásával – igyekeztek kapcsolatot teremteni a jog területével is. A koncepció másrészt, a gazdasági alkotmánnyal a későbbiekben foglalkozó szakirodalmak bázisa lett. Érdemes tehát ezt az elméletet röviden bemutatni, és vázolni azokat a pontokat, amelyek ma is igényt tarthatnak az alkalmazásra, illetve megjelölni azokat a kifogásokat, amelyek miatt e felfogás alkotmányjogilag nem értelmezhető.

b) A frankfurti iskola e két jeles képviselője figyelmének középpontjában a kétszeres hatalmi probléma és a piaczgazdasági koordináció ezzel járó csorbítása állt.¹¹⁵ A gazdasági alkotmány koncepciójának keletkezése idején a gazdaságpolitikai realitás abban az újdonságban nyilvánult meg, hogy a hatalmasok – a gazdasági hatalom létrejöttével és megszilárdulásával – az akaratukat nem csak más magángazdasági alanyokra, hanem a politikát végzőkre is rá tudták erőltetni. Ha pedig a gazdasági hatalmi csoportok a politikai folyamatban

¹¹² Látható tehát, hogy a gazdasági alkotmány hazai fogalmának feltárása abba a nehézségbe ütközik, hogy eddig nem született olyan munka, amely az alkotmányjogi aspektust – fogalmi rendszert – kimerítően vizsgálta volna. Ennek indoka talán abban keresendő, amit Vörös Imre fogalmazott meg, miszerint az „egyes jogágaktól független alkotmányjog nem is létezik”. Vörös: *Gazdasági alkotmányjog egyes kérdései*. 3. o. Ez alapján talán nem is szerencsés a gazdasági alkotmány alkotmányjogi szempontú vizsgálata, élve azonban Vörös Imre általi másik megfogalmazással: minden jogágnak szüksége van egyfajta „alkotmányos ernyőre” amely alatt a jogágak anélkül fejlődhetnek, hogy burjánzásnak indulnának (Vörös: *uo.*), az alkotmányjogi megközelítésnek létjogosultsága és fontos szerepe van.

¹¹³ Kivételt képeznek Vörös Imrének a vállalkozás jogára, a versenyszabadágra, a tulajdonra vonatkozó megállapításai. Lásd Vörös: *A gazdasági alkotmányjog egyes kérdései*. *Uő*: *A gazdasági jogalkotás ...*, *Uő*: *A tulajdonhoz való jog és az önkormányzatok*. Önkormányzati füzetek 10. 1994. 23., 24. o., *Uő*: *A tulajdonhoz való jog az Alkotmányban*. Acta Humana 1995. 18-19. sz.

¹¹⁴ A követők közt lásd még von Hayeket, Müller-Armackot, Röpke-t, Rüstow-t, Mestmäckert. Elméleteik elemzését lásd bővebben: *Mussler*: i.m. 32., 27. o. Ld. még *Armin von Bogdandy* (Hrsg.): *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge*. Springer Verlag, Berlin 2003. 684-687. o., *Gutmann – Klein – Paraskewopoulos – Winter*: i.m. 21. o. és köv., magyarul Vörös: *A gazdasági alkotmányjog ...* 8. o.

¹¹⁵ *Mussler*: i.m. 32. o.

privilegiumokat szerezhetnek, politikai hatalmi tényezőkké válhatnak.¹¹⁶ Ennek kezelése érdekében a freiburgi iskola hívei egyrészt a társadalmi hatalmat a jog segítségével úgy kívánták korlátozni, hogy a jog semlegesítse a gazdasági renden belül az egyéni külön érdekeket, és a gazdasági rendre gyakorolt társadalmi vagy politikai befolyást.¹¹⁷ Másrészt kidolgozták a piacgazdasági rendszer működési tulajdonságait, vagyis – Böhm szavaival élve – a klasszikus gazdaságfilozófia tanrendszerét a nemzetgazdaságtan nyelvéből a jogtudomány nyelvére szándékoztak átültetni oly módon, hogy a törvényhozó számára pontos rendpolitika kialakításának feladatát fogalmazzák meg. Alapvetően azonban a versenyszabályozással foglalkoztak.¹¹⁸ Állammal szembeni követelményként határozták meg továbbá a „magánjogi társadalom” és a „versenyszabályozás” jogi alapjai kidolgozását. Böhm és Eucken törekvése az volt, hogy liberális és emberhez méltó politikai rendet teremtsenek.¹¹⁹

c) *Böhm magánjogi társadalma* abból a feltevésből táplálkozik, hogy a magánjog a társadalom számára kereteket ad.¹²⁰ Ez a XIX. századi jogállam olyan társadalmi modellje volt, ahol az állami hatalom korlátozása, az államhatalmi ágak elválasztása és a végrehajtó hatalom jogállami és parlamentáris ellenőrzés alá rendelése megvalósult.¹²¹ A magánjogi társadalomban „mindenkinek azonos jogokkal és azonos státussal, – mégpedig egy magánjogi személy státusával – kell(ene) rendelkeznie”,¹²² és az állami cselekvéseknek a jogállami gondolkodásnak megfelelően joghoz kötötteknek kell lenniük.¹²³ A magánjogi személy státusának pedig a magánautonómia felel meg,¹²⁴ amely azt jelenti, hogy az egyénnek „saját egyéni dolgairól korlátlanul szabad mérlegelés alapján, azonban egyéni erejének hatáira korlátozva kell gondoskodnia. Ha más magánszemélyek egyéni erejét veszi igénybe, arra csak önkéntes segítség vagy szabad akaratból megkötött magánszerződés alapján van feljogosítva”.¹²⁵

Eucken a gazdasági alkotmány kialakítása érdekében a *versenyszabályozásra* (illetve annak a piacgazdaság kialakítására vonatkozó részére) szorítkozott, amelyet „gazdasági alkotmányjogi alapelvként” jellemzett. *Célja* az volt, hogy „a tökéletes verseny működőképes árrendszerének létrehozását minden gazdaságpolitika intézkedés jelentős kritériumává” tegye és „megalkotandó elvei” alá rendezze. Létrehozta a versenyszabályozás működési tulajdonságainak elméleti vázát, amelyben a versenyszabályozás megalkotandó elveit a

¹¹⁶ A freiburgi iskola szerint a magán hatalom koncentrációja gyakran állami mulasztásra vagy akár jó szándékú állami támogatásokra vezethető vissza. Összefoglalja: *Mussler*: i.m. 22. o. Ld. még *Walter Eucken*: Staatliche Strukturwandlungen und die Krisis der Kapitalismus. Weltwirtschaftliches Archiv 1932. 307. o. Idézi: *Mussler*: i.m. 22. o.

¹¹⁷ Ez azt mutatja, hogy gazdasági alkotmány koncepciójának alap gondolata túlmutat a tiszta gazdaságjogi problémán és fontos alkotmánypolitikai törekvést is magába foglal. Erre utal *Basedow*: „E hatalom korlátozásában fekszik az alkotmányozás első napjai óta mindennemű alkotmányozás valódi feladata.” *J. Basedow*: Von der deutschen zur europäischen Wirtschaftsverfassung. Mohr, Tübingen 1992. 10. o. Idézi: *Mussler*: i.m. 22. o., *Peter Behrens*: Die Ökonomischen Grundlagen der Rechts. Mohr, Tübingen 1986. 17. o. Idézi: *Mussler*: i.m. 22. o.

¹¹⁸ Böhm a jogot a piacgazdasági rendszer biztosításának szolgálatába állítja. *Franz Böhm*: Wettbewerb und Monopolkampf – Eine Untersuchung zur Frage des Wirtschaftlichen Kampfsrechts und zur Frage der rechtlichen Struktur der geltenden Wirtschaftsordnung. Heymanns, Berlin 1933. IX., 205. o. Idézi: *Mussler*: i.m. 30., 34. o.

¹¹⁹ *Mussler*: i.m. 22., 32. o.

¹²⁰ *Mussler*: i.m. 42. o.

¹²¹ *Franz Böhm*: Wirtschaftsordnung und Geschichtsgesetz. In Ders., Freiheit und Ordnung in der Marktwirtschaft. E-J. Mestmäcker (Hrsg) Nomos, Baden-Baden 1971. 175. o. Idézi: *Mussler*: i.m. 43. o.

¹²² F. Böhm: Privatrechtsgesellschaft und Marktwirtschaft. Ordo 17. 1966. 78. o. Idézi: *Mussler*: i.m. 43. o.

¹²³ *Mussler*: i.m. 43. o.

¹²⁴ *Mussler*: i.m. 42. o.

¹²⁵ *Franz Böhm*: Freiheit und Ordnung in der Marktwirtschaft. In Ders., Freiheit und Ordnung in der Marktwirtschaft. E-J. Mestmäcker (Hrsg) Nomos, Baden-Baden 1971. 202. o. Idézi: *Mussler*: i.m. 43. o.

magántulajdon, a szerződési szabadság és a felelősség jelentette. Véleménye szerint olyan feltételrendszert kell kialakítani, melynek keretei között a versenyszabályozás kiteljesedhet.¹²⁶

d) *Eucken* gazdasági alkotmányra vonatkozó elmélete *gazdaságelméleti indíttatású*, és azon a kiindulóponton nyugszik, hogy csak kevés történelmi szituációban voltak meg bizonyos általános, ésszerűen kigondolt rendi alapok, amelyekre a gazdasági rend megteremtésében alapozni lehetett. E *rendi alapoknak* – a magántulajdonnak, a szerződési szabadságnak és a versenynek – kellett az egész gazdaság vagy egyes részterületei működőképes rendjét létrehozniuk. E rendi alapokat a gazdasági mindennapok összefüggéseinek tapasztalata és az a felfedezés fejlesztette ki, hogy a verseny egy kiemelkedő fontosságú szabályozó elv. Ez történt XVIII. és a XIX. század fordulóján, illetve a XIX. század első felében, amikor gazdasági rendeket újraalkották, mert azt hitték, hogy a természetes szabadság egyszerű rendszere alapján jól rendezett versenygazdaságot alakíthatnak ki. Ekkor jöttek létre a gazdasági alkotmány létrehozásával a gazdasági rendek. *Eucken* gazdasági alkotmány alatt „egy közösség gazdasági életének rendjéről szóló összdöntést” értette.¹²⁷ *Böhm* az iparűzés szabadságának 1869-es bevezetését a „gazdasági-társadalmi kooperációs folyamat módjáról és formájáról szóló összdöntésként” értelmezte.¹²⁸ A döntés mértéke a gazdasági alkotmány használhatósága, azaz az olyan „működőképes és emberhez méltó rend, amely az emberi természetnek és a körülményeknek egyaránt megfelel”. Ez a verseny rendje, a verseny pedig a gazdasági alkotmány alapelve.¹²⁹

E felfogásban a gazdasági alkotmány *feladata az uralomtól mentes rend létrehozása*. Ez a jog eszközeivel tartalmazza a magán és állami hatalom elhatárolását. Az uralomtól mentes rend igénye vonatkozik az egyes gazdasági alanyok egymás közötti viszonyára és az állammal való kapcsolatukra. E rend *implikálja* tehát a versenyszabályozás és magánjogi társadalom állam általi védelmét is, valamint a magánautonómia védelmét is az állammal szemben.¹³⁰ Jogtechnikailag ez úgy biztosítható, hogy az alkotmány az egyének számára megfelelő *szabadság-szférát* garantál, és az államhatalom számára vagy megtiltja az ebbe történő beavatkozást, vagy azt formális akadályok beépítésével megnehezíti.¹³¹

A koncepció szerint a gazdasági alkotmány legfontosabb *tartalma a versenyszabályozás*, illetve a *piacgazdasági* rendszer létrehozása és biztosítása.¹³² A modern gazdasági alkotmánnyal szemben támasztott *követelmények* közé tartozik, hogy világos és egyértelmű tudatos politikai döntés legyen az alapja, és ezt a döntési akaratot félreérthetetlen kijelentési formában kell érvényre juttatni. Továbbá, tartalmilag valódi döntésnek kell lennie az önmagába zárt, egyértelmű gazdaságpolitikai rendszer javára.¹³³

e) A gazdasági alkotmány *jellegét* tekintve *Böhm* különbséget tesz a *leíró* és a *funkcionális* gazdasági alkotmány között: a gazdaság fennálló állapota és a között az állapot között, aminek a gazdasági alkotmány szerint fenn kellene állnia. Ennek megfelelően a *gazdasági alkotmány rendeltetése*, hogy a gazdasági eseményeket a benne megfogalmazott ideális kép alapján befolyásolja. A gazdasági alkotmánynak tehát ideális képet kell felállítania, amit

¹²⁶ *Walter Eucken*: Grundsätze der Wirtschaftspolitik. 6. Auflage. Mohr, Tübingen (UTB) 1952/90. 254. o. Idézi: *Mussler*: i.m. 27., 34., 38. o. *Thomas Fischer*: Staat, Rechts und Verfassung im Denken von Walter Eucken. Peter Lang, Frankfurt am Main 1993. 161., 162. o.

¹²⁷ *Zuck*: i.m. 15. o.

¹²⁸ *Mussler*: i.m. 26., 33. o.

¹²⁹ *Fischer*: i.m. 158-159. o.

¹³⁰ *Mussler*: i.m. 27-28. o.

¹³¹ *Böhm*: Wettbewerb ... 120. o. Idézi: *Mussler*: i.m. 28. o.

¹³² Pl. *Eucken*: Grundsätze ... 245. o. és köv. Idézi: *Mussler*: i.m. 27. o.

¹³³ *Franz Böhm*: Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung. Kohlhammer, Stuttgart-Berlin 1937. 57. o., Idézi: *Mussler*: i.m. 33. o.

azonban célszerűen kell megválasztani, mivel a cél az, hogy megvalósítható legyen. Böhm szerint az az ideális, amit a politikai realitásba át lehet helyezni.¹³⁴

Eucken Böhmhöz hasonlóan megkülönbözteti a „gazdasági rend” fogalmát a „gazdaság rendjétől”: A gazdasági alkotmány a formák összessége, amelyben a mindennapi gazdasági folyamat in concreto – itt és ott, a jelenben és a múltban – lezajlott és lezajlik, valamint pozitívnak adott tény.¹³⁵ Ettől meg kell különböztetni a gazdaság rendje utáni törekvést, ami egy használható gazdasági alkotmány megalkotását, foglalja magába.¹³⁶ Eucken rámutatott arra, hogy a rend fogalmának még egy jelentése van: „mint rend, amely az emberek és dolgok létének megfelel, azaz rend, amelyben mérték és egyensúly van.”¹³⁷ Ha a „gazdasági rendet” így használjuk, akkor többé nem arról a konkrét gazdasági rendről beszélünk ami van, hanem a „gazdaság rendje” iránti törekvésről, vagyis arról, aminek lenni kell. Többé tehát nem gazdaságelméletéről, hanem gazdaságpolitikáról. A gazdasági alkotmány itt tehát a gazdaságpolitika eszköze, amelynek segítségével a kialakult és talált rendből ordo alkotható.¹³⁸ Eucken az ordo elmélettel az állam, gazdaság és társadalom szükséges feltételeinek megvalósítását úgy mutatta be, hogy az képes szembeszállni a totalitárius koncepciókkal.¹³⁹ Ez volt Eucken válasza az adott történelmi szituációra, amely a Weimari Köztársaság szétesésével jellemezhető.

2. A freiburgi iskola tanainak alkotmányjogi szempontú értékelése és hasznosítás lehetőségei

a) A gazdasági alkotmány freiburgi iskola által alkalmazott fogalmának – eltekintve a döntési gondolkodással való különleges egymásrautaltságával, illetve az „alkotmány” kifejezésének azonosságától, valamint a követelményrendszerétől – semmi köze az alkotmány jogi fogalmához,¹⁴⁰ de az alkotmány kifejezés – ilyen általános értelemben való – használata nem kifogásolható. Az alkotmány ugyanis nemcsak jogi értelemben értelmezhető. Legáltalánosabb értelemben valamely tartós emberi, közösségi alakzat állapotaként, felépítettségeként, illetve rendezettségként fogható fel. A rendezettség belső rendet jelent, amely egyrészt a részek közötti viszonyt adó szerkezet, másrészt cselekvési egységként is megjelenik (döntéshozatal, végrehajtás, működés kerete). Bár a nemzetgazdasági koncepció alkotmányfogalma azonosítható a legáltalánosabb értelemben felfogott alkotmánnyal, jogi szempontból e koncepció nem tekinthető alkotmányt leírónak, azt jellemzőnek. Az alkotmány e fogalma ugyanis megkülönböztetendő az abszolút, az empirikus, illetve a jogi értelemben felfogott alkotmányfogalomtól. A jogi értelemben felfogott alkotmány olyan kötelező erejű (normatív) alaptörvény, amely politikailag az államilag szervezett társadalom egységét és önmeghatározását, jogilag pedig az alkotmányozáskor elfogadott politikai, gazdasági és társadalmi eszmék, értékek alapelvek, illetve alapjogok érvényesülését biztosítja az államhatalom gyakorlása során.¹⁴¹

¹³⁴ Mussler: i.m. 30-31. o.

¹³⁵ Walter Eucken: Die Grundlagen der Nationalökonomie. 8. Auflage. Springer, Berlin 1940/65. 167., 238. o. Idézi: Mussler: i.m. 31. o.

¹³⁶ Eucken: Die Grundlagen ... 239-240. o. Idézi: Mussler: i.m. 31. o.

¹³⁷ Eucken tehát újra felkarolta a középkori ordo-gondolkodást, amely a „sokféleség egy egésszé történő értelmes összefűzését” jelenti. Zuck: i.m. 14. o.

¹³⁸ Zuck: i.m. 14-16. o.

¹³⁹ Fischer: i.m. 176-177. o.

¹⁴⁰ Zuck: i.m. 15-16. o.

¹⁴¹ Erről részletesebben lásd Petrétei József: Alkotmány és alkotmányosság. In Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből. (szerk. Kiss László) Pécs, 1996. 63. és köv. oldalak. A jogi értelemben felfogott alkotmány jellemzőiről ld. még Herbert Küpper: Az alkotmánymódosítás alkotmánybírói kontrollja. Jogtudományi Közlöny 2004. 9. sz. 265. oldaltól.

Bár *Eucken* ordo ötlete a modern *alkotmányok alapján* ma is *mértékadó* és aktuális – amennyiben az a szabadság ügyéért és az emberek „megerőszakolása” ellen küzd¹⁴² – a jog feladata nem meríthető ki pusztán a versenyképesség iránt elkötelezett gazdaságpolitika megvalósításának kötelességében. Minden jogrendnek megvan a maga sajátos struktúrája, felépítése, és a saját maga által, nem kizárólag a gazdasági célok által megfogalmazott szabályokat követi. A *jog* nem csak forma, amelynek tartalma gazdasági racionalitásra kötelezett, hanem szabályszerűséget és törvényességet garantál, és a társadalmi cselekvések azonosan történő megítélését szavatolja. A jog lehetővé teszi továbbá a jövőbeni ítéletek előreláthatóságát. A jogbiztonság és a jogállamiság tehát a jogrend immanens létéből adódik. A jognak az a feladata, hogy tartalmi, anyagi igazságosságot garantáljon, semmiképpen nem orientálódhat a gazdasági racionalitásra. Olyan *autonóm értékekről* van ugyanis szó, amelyek nevében a jog feladata annak kikényszerítése, amit a gazdaság legnagyobb hatékonyság mellett kidolgozott rendje sem tudott megvalósítani: az igazságos társadalmi rendet. Ezért lehet és kell a gazdaság célszerűségét a jog igazságosságával korlátozni,¹⁴³ amelynek alapvető eszközei az alkotmányban foglalt alapvető jogok valós érvényesítési lehetősége. Erről azonban a koncepció lényegében alig szól.

Függetlenül tehát Carl Schmittre való hivatkozástól, a fogalmi hasonlóságtól, Böhm és Eucken gazdasági alkotmány koncepciója semmiképpen *nem feleltethető meg* az alkotmányról vallott schmitti (alkotmányjogi) teóriának.¹⁴⁴ Ilyen igényt a freiburgi iskola képviselői egyébként soha nem is támasztottak.¹⁴⁵ Semmi nem indokolja tehát a gazdasági alkotmány kifejezés használatát a nemzetgazdasági megközelítéssel összefüggésben.

b) Ennek ellenére – és az alkotmányjogi értelemben felfogott gazdasági alkotmány funkciójának és tartalmának meghatározása érdekében – indokolt összefoglalni azokat a főbb szempontokat, aspektusokat, amelyek a modern jogállamban alkalmazhatók.

Böhm jelzett társadalmi modellje – figyelembe véve az idő múlásával együtt járó változásokat¹⁴⁶ – azonban ma is követendő példa lehet. Az említett – nem gazdasági vonatkozású, de a demokratikus államszervezet szempontjából jelentős – államszervezeti elvek napjaink jogállama alkotmányában is alkalmazandók azzal az eltéréssel, hogy az állami beavatkozás szélesebb teret nyert. A XXI. század – nemzetgazdasági értelmű – gazdasági alkotmányát tehát olyan államban kell megvalósítani, ahol mind a második, mind a harmadik generációs alapjogok elismerést nyertek, és ahol az állam modern államként kíván fellépni. A modern államban ugyanis a domináló cél a szociális igazságosság.¹⁴⁷ A megfelelő államilag ösztönzött beavatkozás – amely egyúttal mindig privilegizálást jelent¹⁴⁸ – ma már tehát nem feltétlenül jelent a magánjogi társadalomban uralkodó egyenlővé tétellel ellentétes elvet. Az

¹⁴² Fischer: i.m. 177. o.

¹⁴³ Fischer: i.m. 168., 169. o.

¹⁴⁴ Mussler: i.m. 34. o.

¹⁴⁵ Vö. pl. Ernt-Joachim Mestmäcker: Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung. In Ders., Die sichtbare Hand des Rechts. Nomos, Baden-Baden. 1975/78. 61. o. és köv. Idézi: Mussler: i.m. 49. o. Böhmöt és Euckent tartósan félreértelmezték: ez Scheuner szemrehányásában jut kifejezésre, hogy egyikőjük sem „tudja egyértelművé tenni, mennyiben kell egy ideális gazdasági rendszernek kialakított rendnek normatívan is az alaptörvénybe kerülnie”. U. Scheuner: Einführung: Wirtschaftslenkung im Verfassungsrecht des modernen Staates. In Ders., Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft. Athenäum 1971. 24. o. Idézi: Mussler: i.m. 49. o.

¹⁴⁶ A magántársadalom elmélete az olyan modern államokban, amelyekben az államnak irányító feladatot is el kell látnia, meghaladott. L. Raiser: Der Ordnungsrahmen des internationalen Wirtschaftsrechts. In H. Sauer mann. E-J. Mestmäcker (Hrsg) Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung. Festschrift für Franz Böhm zum 80. Geburtstag. Mohr, Tübingen 1975. 485. o. Idézi: Mussler: i.m. 53. o.

¹⁴⁷ Mussler: i.m. 53. o.

¹⁴⁸ Hayek arra hívja fel a figyelmet, hogy a „Privi-leges” (különleges jogok) garantálása ellentétes a általános és egyenlő törvények urtalmával. Hayek: The Constitution of Liberty. 154. o.

alkotmányos demokráciákban, tekintettel a működésének sajátosságára,¹⁴⁹ többé már – megfelelő szabályozással – nem okoz problémát az sem, hogy a meghatározott csoportok által megfogalmazott érdekeket különösen védelemre szorulónak kell tekinteni, sőt ez bizonyos tekintetben kívánatos is. *Maradandónak* tekintendő viszont egyrészt a *magánautonómia* megvalósítása iránti követelés, amely napjainkban az emberi méltóság egyik részjogosítványában, a személyiség szabad kibontakoztatásában és a magánszféra védelmében ölt testet, és alkotmányi rangon kerül szabályozásra. Örök elvnek fogható fel a megfelelő *versenyszabályozás* iránti igény is, amely gyakorlatilag a piacgazdaság fő tartalmi eleme. Tekintettel a gazdaság és a jog összefüggéseire, nem hanyagolható el a jogtudomány szerepére való utalás sem. A *jogtudománynak* meg kell ismernie a piacgazdaság működésére vonatkozó, a nemzetgazdaságtan által feltárt ismereteket, és a jogrendet úgy kell alakítania, hogy az piaci koordinációt is jelentsen. Ez egyrészt sajátos munkamegosztást fejez ki a közgazdászok és a jogászok között,¹⁵⁰ másrészt e feladat kötelezővé tételét megalapozandó – az alkotmányos jogállamban¹⁵¹ – a piacgazdaság tételét alkotmányba kell foglalni. E megállapítás átvezet a freiburgi iskola tanai gazdasági szempontú hasznosításának lehetőségei meghatározásához.

3. A freiburgi iskola tanai gazdasági szempontú hasznosításának lehetőségei

A háború utáni Németország gazdasági rendje – a szociális piacgazdaság – tehát elsősorban Ludwig Erhard politikájának köszönhetően alakult ki, és Böhm, Eucken, von Hayek, Müller-Armack, Röpke, Rüstow és egyéb *liberális elméleti közgazdászok* műveire támaszkodott.¹⁵² E szerzők gondolkodásuk középpontjában tehát a liberális hagyományok voltak, de alapvető nézeteiket tekintve szöges ellenétben álltak a liberális elképzelésekkel. Rüstow fel is vetette, hogy „hogyan lehet megkülönböztetni a mi neoliberalizmusunkat a túlhaladott ösliberalizmus *laissez-faire* elvétől”.¹⁵³ Az ilyen rendszer alkotásához alapvetően a következő *tényezőknek* kell *megvalósulniuk*: jogállam; a cselekvésnek az egyének kompetenciájába kell tartoznia, az államnak tehát nem feladata a cselekvés tervezése és végrehajtása; az államnak csak egy feladata van, mégpedig a törvényeknek érvényt kell szereznie. Ezek megvalósítása olyan jogállami biztonságot teremt, amelyben „az egyénnek nem kell elviselnie azt, hogy más emberek a legkülönbözőbb módon – akár közvetetten, akár közvetlenül – beleszólnak a saját individuális terveibe”.¹⁵⁴ Ahhoz, hogy a gazdasági verseny a maga gazdasági és szociális hatásait megjelenítse, szükséges, hogy – mint arra Eucken rámutatott – *rendpolitikai követelmények* támogassák meg. Ilyenek a *pénzügyi stabilitás*, a potenciális versenyzők számára történő piacnyitás, illetve a szerződés-kötési szabadság. Pénzügyi stabilitás nélkül ugyanis minden versenyszabályozás kialakítását és megtartását jelentő versenyszabályozás romba dőlne, mivel a gazdasági tervek tévesek lennének, és a piaci árak nem tudnának eleget

¹⁴⁹ A közvetítő rendszerről lásd bővebben: *Petrétei József*: Az alkotmányos demokrácia. Kézirat. Az ellenvetést ld. *Mussler*: i.m. 53. o.

¹⁵⁰ *Mussler*: i.m. 29. o.

¹⁵¹ Az alkotmányos jogállam fő jellemzője, hogy az állami tevékenységnek közvetve vagy közvetlenül mindig visszavezethetőnek kell lennie az alkotmányra. Ld. *Petrétei József*: Az alkotmányos demokrácia. uo. *Uő*: Jogállam és hatalommegosztás. In Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből. (szerk. Kiss László) Pécs, 1996.

¹⁵² E témát feldolgozó szerzők további tanulmányozásra ajánlják: *Alfred Müller-Armack*: Soziale Marktwirtschaft. In Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Bd. 9. Stuttgart 1956. 390-392. Vö. *Gutmann – Klein – Paraskewopoulos – Winter*: i.m. 21. o.

¹⁵³ *Gutmann – Klein – Paraskewopoulos – Winter*: i.m. 6. o.

¹⁵⁴ *Franz Böhm*: Freiheitsordnung und Soziale frage. In Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung, Volks-, und betriebswirtschaftliche Abhandlungen. Schriftenreihe der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Facultät der Freien Universität Berlin. H. 2. Berlin 1954. 92. o. Idézi: *Gutmann – Klein – Paraskewopoulos – Winter*: i.m. 76. o.

tenni a szabályozó funkciójuknak. A *piacnyitást* a vállalkozás szabadsága és a mozgásszabadság, illetve a versenyt gátló magángazdasági stratégiák elleni fellépés garantálja. A *szereződéskötés szabadsága* az egyéni tervek nemzetgazdasági rendszerben történő létrehozása szempontjából fontos. E szabadság azonban csak addig alkalmazható, ameddig nem irányul a versenyszabályozás megakadályozására. Röpke hangsúlyozza, hogy szükséges felállítani a megkötött szerződések betartására hivatott intézményeket is.¹⁵⁵

E keretek közt a *versenyszabályozás* – a gazdasági tervezés formáját tekintve – megköveteli az egyéni gazdasági folyamatoknak a gazdasági alrendszerekhez történő decentralizálását. Ez biztosítja azt, hogy az alrendszerek saját érték- és célképzeléseik tudatában az össztársadalmi kereteken belül maguk döntsenek arról, hogy mit termelnek, milyen technológiával dolgoznak, mit mennyiért adnak el stb.¹⁵⁶ Müller-Armack figyelmeztet arra, hogy a megfelelő versenyszabályozás létrehozásakor is *számolni kell* az olyan piacok létevel, ahol a *versenypiaci folyamatok nem alakulnak ki*, vagy kialakulnak, de ez nem kívánt gazdasági vagy szociális következménnyel jár. Ezekben az esetekben a növekedés és a szociálpolitika olyan elemeihez kell fordulni, amelyek szabályozó funkciói összeegyeztethetők a piactudományi funkcióval.¹⁵⁷ A gazdaságpolitika szabályozó elveinek figyelembevételével – mint ahogyan Eucken bemutatta – lehet a piaci folyamatokat korrigálni, és a versenyszabályozást rendeltetésszerűen működtetni.¹⁵⁸ A versenyszabályozás másik szabályozó elve a munkaerőpiaci anomáliák miatt a munkaerőpiacra vonatkozik. A kialakuló szociális és gazdasági veszélyek megakadályozása érdekében a munkabér csökkenését gazdaságpolitikai szempontból nem szabad bizonyos szint alá engedni.¹⁵⁹ Mivel a rövid elméleti összefoglalóban említett elképzeléseket csak jogalkotási úton lehet megvalósítani, indokolt áttérni az azzal szorosabb kapcsolatban álló gazdasági alkotmány tág értelemben való felfogására.

4. A gazdasági alkotmány meghatározása tág értelemben

a) A gazdasági alkotmány tág értelemben minden olyan, az alkotmányban, törvényekben és rendeletekben megjelenő normát magában foglal, amely a gazdaságra vonatkozik, illetve azt érinti,¹⁶⁰ vagy másként megfogalmazva, a társadalmi gazdálkodás számára kötelező jogi normák összessége.¹⁶¹ Ez a fogalom megfelel Rittner harmadik definíciós javaslatának, és

¹⁵⁵ Gutmann – Klein – Paraskewopoulos – Winter: i.m. 8-9. o.

¹⁵⁶ Gutmann – Klein – Paraskewopoulos – Winter: i.m. 7. o.

¹⁵⁷ Müller-Armack: Soziale Marktwirtschaft... 391. o. Idézi: Gutmann – Klein – Paraskewopoulos – Winter: i.m. 10. o.

¹⁵⁸ Eucken: Grundsätze ... 291. o. Idézi Gutmann – Klein – Paraskewopoulos – Winter: i.m. 10. o.

¹⁵⁹ A csökkenő munkabérek ugyanis csökkenő munkaerő-kínálatot eredményeznek, ami a bérek emelését kényszeríti ki. Ekkor azonban a munkaerő-kínálat is nagyobb lesz, ami leszorítja a béreket és vice versa. Gutmann – Klein – Paraskewopoulos – Winter: i.m. 11. o.

¹⁶⁰ Gutmann – Klein – Paraskewopoulos – Winter: i.m. 3. o. Schmidt-Rimpler és Bosch hasonló fogalmát közli Zuck: i.m. 16. és 17. o., Bohlin: i.m. 1. o., Sabino Cassese: La nuova costituzione economica. Editori Laterza Bari 1995. www.sisde.it. (2004. júl. 13.) Hasonló megközelítést alkalmazott Kasper. Wolfgang Kasper: Two Steps Forward, One Step Back. New Zealand's Shaky Economic Constitution. www.cis.org.au 13., 14. o. (2004. 11. 24.), vagy Uő: Gambles With The Economic Constitution. The Re-regulation of Labour in New Zealand. uo. 1. o.

¹⁶¹ Streit: i.m. 24. o. Idézi: Mussler: i.m. 18. o. Frotscher más megközelítést alkalmaz, és nem a gazdasági alkotmányt tekinti a tágabb kategóriának. Véleménye szerint a (köz)gazdasági jog területéhez a tiszta államigazgatási jog, illetve az alaptörvényből következő alkotmányjogi problémák tartoznak. Werner Frotscher „Az állam és a gazdaság közti viszonyhoz” című pécsi előadása. Kézirat 1. o. Hasonló meghatározást fogad el és alkalmaz Sárközy Tamás: A gazdaság közjogi szabályai. In Magyar Gazdasági Jog I. Aula 1999. 39. o. Ez az elmélet gazdasági alkotmányjog alapkérdéseiként azt határozza meg, hogyan kötődik az állami gazdaságirányítás a jogállami eszméhez, azt mennyiben kötik a polgári társadalmi rend alkotmányos alapelvei (jogegyenlőség,

feltételezi, hogy bármilyen gazdasági rendszernek van gazdasági alkotmánya. Tekintettel azonban a freiburgi iskola tanaira, ez *nem érvényesülhet* a központi tervutasításos rendszerekben. Annak ellenére ugyanis, hogy a gazdaságot e szisztémákban is szabályozni kell, tehát szükség van a gazdasági alkotmány eltérő modelljére, e rendszereknek nem sajátjuk a verseny, vagyis a koncepció lényegi elve nem jelenik meg. Éppen emiatt a jog területén érdemes elvként rögzíteni a gazdasági alkotmány *értékkötöttségét* vagy *funkcionalitását*, amely olyan jogi keret kidolgozásában valósul meg, amely alapján a piacgazdaság létrehozható, illetve működtethető. Jogi értelemben tehát a gazdasági alkotmány funkcionálisan a piacgazdaságot meghatározó jogszabályok összességét foglalja magában, tehát kodifikált jogi keretet nyújt a piacgazdaság számára. „A gazdasági alkotmány nyújtja a kodifikált jog kereteit a piacgazdasági rend számára. Magába foglalja a kötelező, az alkotmányban, de más jogi területeken lévő kodifikált szabályokat, melyek segítségével a magángazdaság koordinációját és versenyszerű ellenőrzését kell szavatolni.”¹⁶² A gazdasági alkotmány tehát egy specifikus jogi fogalom és így mindig a normák összessége, ami egy elért állapotra vonatkozik, és ezzel a kell-rendnek (Sollensordnung) a bázisát jelenti.¹⁶³ A gazdasági alkotmány jogi értelemben felfogható *tágabb* és *szűkebb* értelemben,¹⁶⁴ amely megfelel a Rittner által harmadiknak és negyediknek vázolt definíciónak. A *gazdasági alkotmány tartalmát* képezik a formális jogszabályok és extern intézmények. Formális jogszabályok a jogi dokumentumokban kodifikált szabályok, amelyek megkülönböztetendők az informális szabályoktól. Ezek ugyanis szokásjog, népszokások és hagyományok, amelyek a formális szabályoktól a végrehajthatóságukban térnek el. Az extern intézmények (hatóság vagy állam) írják elő a gazdasági alanyok számára a követendő magatartásokat. A gazdasági alkotmány csak az extern intézményeket tartalmazhatja, mivel az intern intézmények a gazdaság olyan önmaga alkotta szabályait jelentik, amelyeket a gazdasági alanyok – ellentétben az állam vagy a hatóság által alkotott jogszabályokkal – megváltoztathatnak.¹⁶⁵ A gazdasági alkotmány *tárgyát* alapvetően a versenykorlátozás joga képezi.¹⁶⁶

b) A pusztán jogi értelemben felfogott gazdasági alkotmány által meghatározott gazdasági rendszernek *három* egymástól csak az elmélet szintjén elválasztható *alapvető jellemzővel* kell rendelkeznie: meg kell valósítania a *magánautonómiát*, amely a saját felelősség alapján való döntést, az önkoordinációt és az önellenőrzést foglalja magában, meg kell *akadályoznia* a

tulajdon szentsége), mi a piacgazdaságnak az a szükséges minimuma, amelyet az állam alkotmánysértés nélkül nem léphet át. *Sárközy*: A gazdaság közjogi szabályai. 32. o.

¹⁶² *Streit*: i.m. 31. o. Ezt a megkülönböztetést alkalmazza Mussler is, amikor munkájában megkülönbözteti a leíró és a funkcionális értelemben vett gazdasági alkotmányt. Nála a gazdasági alkotmány leíró értelemben „magában foglalja a törvényhozó által elfogadott minden jogszabályt, amelyek parancs vagy tilalom formájában a jogi alanyok gazdasági tevékenységét befolyásolja”, funkcionális értelemben pedig „olyan jogszabályok összessége, amelyek adott gazdasági rendszeren, általában a piacgazdaságon alapulnak.” E két fogalom véleménye szerint analitikailag összeköthető egymással: gazdasági alkotmány funkcionális értelemben a ténylegesen megfigyelt gazdasági alkotmányok elemzésekor (leíró értelemben) referenciamértékként szolgálhat. A cél a megfigyelendő jogszabályok funkcionális minőségének piaci koordinációra tekintettel történő vizsgálata. *Mussler*: i.m. 20. o.

¹⁶³ *Bohlin*: i.m. 1. o. Ezekkel a jellemzőkkel a szocialista rendszert nem igazán lehet illetni, bár formálisan lehet arra hivatkozni, hogy e rendszerek is volt gazdasági alkotmánya. Vö. Staatsrecht der DDR. Lehrbuch (*Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR Potsdam-Babelsberg Hrsg*) Staatsverlag der DDR 1977. 126., 127. o., *Sárközy*: A hatékonyabb kormányzásért. Magvető, Budapest 1996. 357. o.

¹⁶⁴ Pl. *P. Badura*: Grundprobleme des Wirtschaftsverfassungsrechts. Juristische Schulung 16. 1976. 205-213. o. Idézi: *Mussler*: i.m. 19. o.

¹⁶⁵ Mussler ezzel e fogalmat leválasztja a közgazdaságtani megközelítésről, és a rittneri c) pontot képviseli. *Mussler*: i.m. 19. o.

¹⁶⁶ *E.-J. Mestmäcker*: Wirtschafts und Verfassung – Zu dem Buch von Jorst Ehmke. Wirtschaft und Verfassung. Die Verfassungsrechtssprechung des Supreme Court zur Wirtschaftsregulierung. Karlsruhe 1961. In. Dres., Rechts und ökonomisches Gesetz. 2. Auflage, Nomos, Baden-Baden. 71. o. Idézi: *Mussler*: i.m. 27-28. o.

magánhatalom *visszaélését*, és *megfelelő* jellemzőkkel rendelkező *jogi normákat* kell megalkotnia. E kritériumok egyébként megegyeznek a piacgazdasági rendszerek működési tulajdonságaival. A piacgazdaság jellemzőiként lehet összefoglalóan felsorolni az árucserén alapuló munkamegosztást és az ellenszolgáltatást, a gazdasági önállóságot, a racionalitást és az önérdéket, az önálló döntést (a vevő szabad választása és minősítése), illetve a pénz és a piac mozgatórugójaként szereplő versenyt.¹⁶⁷

ba) A *magánautonómia* alapján a gazdasági alanyok decentralizáltan gazdálkodnak, saját célokat követnek és valósítanak meg saját felelősség alapján.¹⁶⁸ A magánautonómia léte gazdaságilag a piacgazdaság meglétét is jelenti. A piacgazdaság decentralizált döntéshozatali rendszerében¹⁶⁹ a gazdasági aktor saját belátása szerint dönt az állam gazdaságpolitika prioritásainak figyelembe vételével.¹⁷⁰ A magánautonómia jelzi tehát az egyének cselekvési mozgásterét.¹⁷¹ Mivel a piacgazdaságban a döntések kölcsönösen függenek egymástól, megkövetelt az állandó koordináció, amely a piaci csere révén zajlik.¹⁷² A piacgazdaságban a gazdasági aktusok túlnyomó részét önálló gazdasági egységek közötti piaci csere teszi ki. Az *önkoordináció* jogi garantálására három tényező alkalmas. Egyrészt a piacgazdaság előfeltételeként megjelölhető magántulajdon biztosítása,¹⁷³ másrészt a gazdasági alanyok azonos jogi státusza. Ez ugyanis arra ösztönzi őket, hogy amikor egyéni gazdasági céljaik követésekor mások együttműködésére vannak utalva, a gazdasági terveiket csak szerződések kidolgozása révén koordinálják. Garantálni kell továbbá a magánszereplők *gazdasági szabadságát* is. Az államnak olyan gazdasági alapjogokat kell biztosítania, amelyek az állami beavatkozásoktól védettek. Az *önellenőrzés* a verseny általi ellenőrzést jelenti, ami a magánautonómia ellenőrzésének az eszköze, és ami segít megakadályozni a magánhatalom megszilárdulását. A verseny ellenőrző funkciója akkor csorbul, ha a versenyelőny versenykorlátozás által rögzül.¹⁷⁴ A legtöbb olyan cselekvés, amelyet versenykorlátozó hatásúnak tartanak, csak akkor vezet hatalmi pozíciók hosszú távú rögzüléséhez, ha ezeket állami versenykorlátozás révén, mindenekelőtt részpiacok lezárása révén támogatják.¹⁷⁵

bb) A magánhatalom *visszaélésének megakadályozása*, vagyis az igény a megfelelő állami cselekvésre már a freiburgi iskola célkitűzései közt is szerepelt, és az iskola képviselői a versenykorlátozások kidolgozásában látták a megoldást.¹⁷⁶ A túlkapások elleni állami fellépés indoka ugyanis a verseny védelme, mivel e visszaélések veszélyeztetik a szabad forgalmi gazdaság legitimációját, ha azt egyéni tervezésre használják, és figyelmen kívül hagyják az árrendszert. Lerombolják a magánautonómia alapjait, ha a szabadon kidolgozott szerződések helyére egyoldalú akarat-megnyilvánulást ültetnek. Beavatkoznak továbbá az iparúzés szabadságába, ha az olyan fogyasztókat, felleveket vagy szállítókat, akik nem hajolnak meg a mások által meghatározott piaci stratégia előtt, nyílt károkozás eszközével kényszerítik vagy a

¹⁶⁷ Kurtán: Piacgazdaságtan. 15., 75. o.

¹⁶⁸ Mussler: i.m. 36. o.

¹⁶⁹ Vö. Isachsen – Hamilton – Gylfason: i.m. 4. o., Schlecht: i.m. 105. és 106. o.

¹⁷⁰ Kurtán: Piacgazdaságtan. 40. o.

¹⁷¹ Vö. F. Holzwarth: Ordnung der Wirtschaft durch Wettbewerb. Haufe, Freiburg 1985. 186. o. és köv. Idézi: Mussler: i.m. 43. o.

¹⁷² Mussler: i.m. 36. o.

¹⁷³ Mussler: i.m. 38. o. A magántulajdon felelősségteljes viselkedésre, az erőforrások hatékony felhasználására készítet, és összességében javítja a piacok gazdasági működőképességét. Schlecht: i.m. 106. o.

¹⁷⁴ Mussler: i.m. 38., 37., 40. o.

¹⁷⁵ Eucken: Grundsätze ... 284. o. és köv. Idézi: Mussler: i.m. 41. o.

¹⁷⁶ Mussler: i.m. 39. o.

piacról elűzik. Veszélyeztetik az államhatalom politikai egységét és függetlenségét, mert gazdasági hatalom természete, hogy politikai hatalommá alakul át.¹⁷⁷

bc) A magánautonómia követelményeinek megfelelően a kialakítandó *szabályrendszernek* meg kell engednie a gazdasági alanyok számára, hogy a szabályok által lefektetett korlátok elfogadása mellett saját egyéni céljait követhessék. Jogszabályalkotás útján kell tehát definiálni a biztosított egyéni cselekvés mozgásterét, és megoldással kell szolgálniuk az olyan esetekre, amikor a gazdasági alanyok között konfliktus támadhat. Ha ezt megvalósul, a legkülönbözőbb egyéni cselekvések válnak lehetővé anélkül, hogy veszélyeztetnék az egyes szereplők cselekvési szabadságát. A cselekvési szabadság garantálása tehát magánautonómia elvének közvetlen következménye. A gazdasági életet szabályozó (jog)szabályoknak is rendelkezniük kell azokkal a jellemzőkkel, amelyek a *jogállam* jogalkotói produktumát jellemzik. A gazdasági alkotmány jogi szakirodalmában e jellemzőket az *egyetemlegesség* kifejezése alatt foglalják össze.¹⁷⁸ Az egyetemlegesség jelenti

- az általános *alkalmazandóságot*, azaz azt, hogy a szabályok ismeretlen és meghatározhatatlan számú személyek és esetek esetén is alkalmazandók legyenek,¹⁷⁹
- a *nyitottságot*, azaz hogy csak olyan cselekvéseket tiltsanak meg, amelyek mások cselekvési szabadságát jelentős mértékben korlátozzák,¹⁸⁰
- a jogszabály *bizonyosságát* és *határozottságát*, azaz azt, hogy meg lehet bízni bennük, és csak olyan cselekvéseket tiltanak meg, amelyek az érintettek részéről ésszerűen elvárható és ismert körülményektől függnék.¹⁸¹

5. A gazdasági alkotmány tág értelemben felfogott koncepciójának alkotmányjogi szempontú értékelése

Bár a koncepció képviselői az alkotmányi normákat is ide értendőknek tartják,¹⁸² egyrészt *nem* látható *igény* az alkotmányi rögzítésére, másrészt ez a gazdasági alkotmányfogalom sem azonosítható a jogi értelemben felfogott alkotmánnyal, az alaptörvénnyel. Korszakunkban a gazdasági alkotmány jogi értelemben felfogott elmélete megköveteli a magánautonómia, a magántulajdon, az egyenlőség és a gazdasági szabadság (cselekvési mozgáster) biztosítását. Ezeket azonban alapvetően az *állammal szemben* kellene garantálni, amelynek a *technikája* a modern követelményeknek megfelelő alkotmányba foglalásuk. Ilyennek minősül a normatív, követelményt rögzítő *alaptörvény*, amely – többek között – a jogállamra, a demokráciára és a piacgazdaságra utaló rendelkezéseket, illetve olyan, az emberi méltósághoz való jogot központi tényezőként kezelő alapjogi katalógust tartalmaz, amely részletesen rögzíti a gazdasági szabadságot/szabadságokat.

a) A jogi értelemben felfogott gazdasági alkotmány által magánautonómiának tekintett jellemző *alkotmányjogilag* az emberi méltósághoz való jog részaspektusában – a *személyiség*

¹⁷⁷ Mestmäcker: Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung. 57. o. Idézi: Mussler: i.m. 39-40. o.

¹⁷⁸ Mussler: i.m. 37-38. o.

¹⁷⁹ F.A. Hayek: Law, Legislation and Liberty. Vol. 3. The Political Order of a Free People, University of Chicago Press, Chicago 1973. 50. o. Idézi: Mussler: i.m. 38. o.

¹⁸⁰ Mussler: i.m. 38. o.

¹⁸¹ Mussler: i.m. 38. o., Hayek: The Constitution of Liberty. 208. o. Hayek szerint a rule of law teljes jogszerűséget feltételez, de ez véleménye szerint nem elegendő. Ha a jog a kormányzati hatalomnak korlátlan jogkört biztosít, az összes kormányzati aktus legális lenne, de nem valósulna meg a rule of law. A rule of law ugyanis több mint az alkotmányosság: azt követeli meg, hogy valamennyi jogszabály bizonyos elveknek feleljen meg. Hivatkozott művében – a fentén túl – több ilyen elvet is megfogalmaz: az egyenlőség, a rule of law integráns részeként elismert államhatalmi ágak elválasztásának az elve.

¹⁸² Ld. a gazdasági alkotmányt szűkebb értelemben.

szabad kibontakoztatásában – gyökerezik, így ez utóbbit indokolt az alkotmányi rendelkezések körébe felvenni, illetve a gazdasági alapjogok tágabb környezeteként felfogni. A *verseny* fentebb követelt biztosítása sem képzelhető el a megfelelő alaptörvényi rendelkezés nélkül. A koncepció azonban a visszaélések elleni fellépést sürgeti, ami első ránézésre nem alkotmányjogi, hanem szakjogi terület.

A magánhatalom ereje és politikai hatalommá válására vonatkozó figyelmeztetés a jelzett formában napjainkban már nem feltétlenül fogadható el, sőt túlmutathat a problémákon, ezzel is utalva arra, hogy e koncepció nem értelmezhető gazdasági alkotmányként. A magánhatalom „hatalma” ugyanis napjainkban egyrészt *érdekszervezetek* képében igyekszik a rájuk bízott érdekeket képviselni és védeni. Egyes vélemények szerint az érdekszövetség megerősödésével a piactgazdasági rendszer működőképessége sérül, mivel e szervezetek abba a helyzetbe kerülhetnek, hogy a „jogilag szabályozott konfliktusokat a politika szintjére emelik, és ezeket az érvényes jog szabályai alól gyakorlatilag kivonják.”¹⁸³ A más szintekre – mindenekelőtt az állam szintjére – történő konfliktus-eltolódásnak a magánjog funkcióinak aláásása a következménye; a jog konfliktusmegoldó potenciálja kimerül. Az állam az eukken-i értelmű „gyenge állammá” válik: a politikai felelősök elvesztik autonómiájukat a szövetségek nyomása alatt.¹⁸⁴ E félelem azonban az érdekszervezetek esetében nem valós, inkább vonatkoztatható a különféle *lobbicsoportokra*, amelyek egyéni, és társadalmilag nem feltétlenül hasznos érdekeket törekszenek érvényre juttatni.¹⁸⁵ E tekintetben a gazdasági alkotmány feladata olyan megfelelő szabályok vagy elvek megalkotása, amely ez utóbbi tevékenységet a piactgazdaságnak megfelelő módon *alkotmányi keretek* közt képes tartani.¹⁸⁶ „Egy piactgazdasági rendben a tény, hogy egy csoport egy adott viszonylagos pozíciót ért el, az igazság nevében semmilyen okot nem szolgáltat arra, hogy azt a továbbiakban is megtarthassa.”¹⁸⁷ E probléma azonban túlmutat a gazdasági alkotmány területén, mivel e tekintetben alapvetően a jogalkotási eljárást, illetve a jogalkotást befolyásoló aktorokat lenne indokolt a megfelelő szinten szabályozni. *Jogalkotástani problémát* vet fel a szabályok egyetemlegességének az elmélete is. Ez gazdasági szempontból azért jelentős, mert egyrészt stabilizálja a várakozásokat. Azzal, hogy a cselekvési szabadságot adott módon és megbízhatóan korlátozza, lehetővé teszi a gazdasági alanyok számára, hogy mások olyan cselekvési módjait azonosítsák, amelyekkel nem kell számolniuk. Információs tartalmuk miatt az egyetemleges szabályok alapvetően arra szolgálnak, hogy a gazdasági alanyok tranzakciós költségeit csökkentsék. E jelleg másrészt biztosítja a rendszer fejlődőképességét. A nyitottan alkotott, ámde alkotmányos keretek között és a jogszabály-alkotás elméleti követelményeit betartó szabályok megengedik, hogy a gazdasági alany a cselekvési lehetőségről új ismeretet fejlesszenek ki és használjanak, amennyiben azok nem ütköznek a fennálló szabályokba.¹⁸⁸

b) Az ismertetett koncepció több eleme felveti az alkotmányjogi értelemben és a jogi értelemben felfogott gazdasági alkotmány *határának kérdését*, ami implicite magában foglalja a közjog és a magánjog kapcsolatában bekövetkezett változást is.¹⁸⁹ A piactgazdaságot

¹⁸³ E.-J. Mestmäcker: Macht-Recht-Wirtschaftsverfassung. In Ders., Die sichtbare Hand des Rechts. Nomos, Baden-Baden 1973/78. 19. o. Idézi: Mussler: i.m. 54. o.

¹⁸⁴ Mussler: i.m. 54. o.

¹⁸⁵ Bár talán e tevékenység hasznossága a jogi szabályozás meglététől és milyenségétől függ. A Magyar Köztársaságban lásd a T/17795. számú törvényjavaslatot a lobbitevékenységről.

¹⁸⁶ A piactgazdaságot megvalósító alkotmányos demokráciában pedig kívánatos az olyan érdekképviselőt, amelyet a közvetítő rendszer részeként az érdekszövetségek képesek ellátni.

¹⁸⁷ F.A. Hayek: Grundsätze einer liberalen Gesellschaftsordnung. In Ders., Freiburger Studien. Mohr, Tübingen 1966/69. 121. o. Idézi: Mussler: i.m. 35. o.

¹⁸⁸ Mussler: i.m. 38. o.

¹⁸⁹ Lásd például Czuczai Jenő (szerk): Jogalkotás, jogalkalmazás hazánk EU-csatlakozása küszöbén. KJK Kerszöv, Budapest 2003. 47-49. o.

szabályozó joganyag alapvetően kettős karakterű: a *közjog* keretében szabályozza az állam és a gazdálkodó egyén jogát, míg a *magánjog* keretei közt regulálja a gazdálkodó egyének egymás közti kapcsolatát.¹⁹⁰ Az *alkotmányjognak* azonban mindkét jogterületen jelen kell lennie. E jelenlétet alapvetően az alkotmány mindenkire nézve kötelező jellege, illetve – kisebb részben – a materiális értelemben felfogott alkotmányjog, valamint a vegyes alkotmányjogi normák biztosítják. A társadalmi, gazdasági életre vonatkozó alapvető szabályokat ugyanis az alkotmány tartalmazza, amelyeket – a jogállamban – alapvetően a törvények részleteznek. A jogszabályokat általában – különféle szempontok alapján¹⁹¹ – a közjog és a magánjog kifejezések köré szokás csoportosítani, ám e distinkció megtétele a szakjogágak kialakulása, illetve az állami aktívabb szerepvállalás következtében egyre nehezebb.¹⁹² A *közjog* – különösen az alkotmányjog – a magánjogba tehát az alkotmányos jogállamiság szintjén¹⁹³ és a (szociális) piacgazdaság megvalósítása érdekében *hatol be*.

c) Az alkotmány „normák normája” jellegéből adódóan a gazdaságra¹⁹⁴ vonatkozó alapvető szabályokat alkotmányba kell foglalni az alkotmány szerkesztési elveinek megfelelő részletességgel kifejtve. Az alkotmányi szabályok a gazdasági viszonyokat vagy *tiszta alkotmányjogi normák* felhasználásával a materiális alkotmányjog területén,¹⁹⁵ vagy a szakjogágba való *behatolással* – a szakjogág alapelvein vagy a vegyes alkotmányjogi normán¹⁹⁶ keresztül – rendezik. Az alkotmányjogi értelemben felfogott gazdasági alkotmány és más jogágak ilyen jellegű kapcsolata tehát nehézkessé teszi a gazdasági alkotmány konkrét elhatárolását. Adott szakjogág részletszabályai természetesen nem foghatók fel materiális értelmű alkotmányjogként, mert ebben az esetben minden jog alkotmányjoggá válna. Az alkotmányjog „terebélyesedésének” folyamata tehát összefügg a magánjog közjogiasításának, illetve a közjog magánjogiasításának elméletével.

6. A gazdasági alkotmány tág értelemben felfogott meghatározása hazánkban és ennek értékelése

a) Magyar szerzők szerint a *gazdasági alkotmány*¹⁹⁷ egyrészt olyan *köztes államjogi terület*, amelynek közjogi részét túlnyomóan a gazdasági közhatalmi-közigazgatási jog rendezi.¹⁹⁸ A

¹⁹⁰ A változás továbbá a vegyes jogterületek kialakulását is magával vonta, ami vagy a magánjogba behatolt közjog (gazdasági jog, társadalombiztosítási jog, munkajog) vagy a közjogba behatolt magánjog (példaként a hazánkban még kellően ki nem dolgozott közjogi/közigazgatási szerződések joga említendő) alakít ki.

¹⁹¹ Sári János: Az alkotmányjog meghatározásához. Magyar Közigazgatás 1996. 8. sz. 449. és köv. oldalak, illetve az egyes elméletekről lásd különösen Kiss László: Közjog és alkotmányjog. In Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmányjog köréből. (szerk. uő.) 1996. 3. o. és Petrétei József: Alkotmányjog I. Dialóg Campus, Budapest-Pécs, 2002. 15. o. és köv.

¹⁹² Vö. Petrétei: Alkotmányjog I. 20. o., J.-M. Auby – J.B. Auby: Közjog. Nagy és Trócsányi Ügyvédi Iroda, Budapest 1995. 17-18. o., Lábady Tamás: A magyar magánjog (polgári jog) általános része. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2000. 20-22. o.

¹⁹³ A jogállamiságba természetesen beleértem az alapjogvédelmet is, így e vonatkozásban például különösen a személyiségvédelmi szabályokra lehet gondolni.

¹⁹⁴ És természetesen a többi alapvető viszonyrendszerre vonatkozó szabályoknak is.

¹⁹⁵ Az alkotmányjogi karakterű viszonyt az alkotmányjog részleteiben is rendezi. Ilyennek minősül az Állami Számvevőszékről szóló 1989. évi XXXVIII. törvény.

¹⁹⁶ Vegyes alkotmányjogi norma az olyan norma, amelynek alkotmányjogi karaktere van, de a konkrét megvalósulásukban más jogághoz tartoznak.

¹⁹⁷ A gazdasági alkotmány fogalmát először Sárközy Tamás vezette be a magyar jogirodalomba. (Sárközy Tamás: A szocialista vállalatelmélet jogtudományi alapjaihoz. Budapest, 1981. 69-86. o.) Ezt hivatkozva, és a gazdasági alkotmány jogállamban betöltött szerepével, kialakulásával foglalkozik Vörös Imre. Vörös: A gazdasági jogalkotás ... 241-247. o.

gazdasági alkotmány másrészt a gazdaság intézményrendszerének stabilizálását bátyázza körül, és a gazdaság szereplőinek tevékenységükkel összefüggésben jelent jogbiztonságot. A gazdasági alkotmány akkor teljes, ha egyformán átfogja a makro- és mikroökonómiát.¹⁹⁹ A gazdasági alkotmány gyakorlati megvalósulásával kapcsolatban megállapítható, hogy a felfogás képviselői nem az alkotmány általános értelemben felfogott fogalmából indultak ki, hanem a jogi értelemben felfogott alkotmány koncepcióból.

b) *Hazai szerzők szerint a gazdasági alkotmány a makro- és mikrogazdasági szféra jogi szabályozását összekapcsoló és garantáló eszközként értelmezhető.*²⁰⁰ Ennek megfelelően a gazdasági alkotmány a jogi szabályozásra jellemző megoldásokat foglal magában. Az ismétlések elkerülése érdekében a vonatkozásban elegendőnek tűnik csak az elmélet értékelését elvégezni. A szerzők által kifejtett makrogazdasági struktúrával²⁰¹ összefüggésben megjegyzendő, hogy az alapjogok vonatkozásában nem kellően széleskörű az állampolgárok alanyi körének meghatározása. A gazdasági társaság alapítása az egyesülési jogból – annak jellegére és funkciójára tekintettel – nem vezethető le, a logikai műveletre inkább a vállalkozáshoz való jog alkalmas. Mindezekről nem kell feltétlenül az alkotmányban rendelkezni, mivel a vállalkozás alapítása, a gazdasági tevékenység folytatása a vállalkozás szabadságából következnek, sőt annak fogalmi és tartalmi elemét is alkotmányozás során viszont elsődleges szempont, hogy csak az alapvető és ne a részletszabályok kerüljenek rögzítésre. Ennek megfelelően a gazdálkodó szervezetekre vonatkozó rendelkezéseket és a szervezeti rendszert, illetően az ágazati szabályokat nem indokolt az alkotmányban rögzíteni. Az érdekvédelemmel összefüggő tartalmi elemek – tekintettel alapjogi oldalukra és funkciójukra – ma is alkotmányi rendezésben részesülnek.²⁰² Az Alkotmányban a gazdasági normák kialakításának és kibocsátásának rendjét *külön nem kellene* kiemelni, mivel a jogalkotás általánosan már szabályozást nyert. Igaz, a reguláció nem alkotmányi szinten történt, de – figyelembe véve az igényt, hogy a jogforrási rendszer és a jogalkotás főbb mozzanatai az Alkotmányba kerüljenek – éppen e miatt nem indokolt csak a gazdasági élettel kapcsolatos jogalkotási szabályok alkotmányi rögzítése.²⁰³ Ezzel kapcsolatban az egyes fontosabb – például az érdekszervezetekkel összefüggésben – eljárási szabályokra való utalás képzelhető el.²⁰⁴

¹⁹⁸ Ez három szempontból összefüggésben áll a közigazgatási jog általános részével: 1) a közfeladatok és a közhatalom-közigazgatás központi és helyi szervezet közötti megosztása; 2) a külgazdasági viszonyokhoz való igazodás; 3) a külső és a belső szuverenitás helyzetéhez való igazodás. *Gazdasági jogi ismeretek I.* 80. o.

¹⁹⁹ E vegyes, ágazati jellegű gazdasági alkotmányfogalom képviselője szerint Magyarországon nincs gazdasági alkotmány, mivel a fenti kérdéseket érintő alkotmányjogi rendezés hiányzik. Ennek oka, hogy az alkotmány a gazdálkodás itt leírt alapelveit nem, illetőleg teljesen hiányosan rendezi. Sőt, véleménye szerint a jogalkotási törvény (1987. évi XI. törvény) sem szól a gazdaságot érintő normaalkotásról. *Gazdasági jogi ismeretek I.* 83. o.

²⁰⁰ *Gazdasági jogi ismeretek I.* 78. o.

²⁰¹ *Gazdasági jogi ismeretek I.* 79-81. o.

²⁰² Vö. az Alkotmány 4. §-ával és 70/C. § (1) bekezdésével.

²⁰³ Vö. a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvénnyel. Az új jogalkotási törvényjavaslat (T/4488) 20. §-a az Alkotmányban meghatározott tárgykörökre mint kizárólagos törvényhozási tárgykörökre utal, de a – kibővített és egyben szűkített – jogforrási rendszert továbbra is jogszabályi (21-25. §), illetve állami és önkormányzati irányítás egyéb jogi eszközei (50-54. §) szintjén határozná meg. www.mkogy.hu (2005. szept. 28.)

²⁰⁴ Az ilyen rendelkezések alkotmányi szabályozásával vagy legalábbis gyakorlati alkalmazásával kapcsolatban óvakodni kell attól, hogy az érdekképviselők, a bizottságok, illetve az érdekegyeztetés a törvényhozó hatalom feladat- és hatáskörét akár csak kis mértékben is csorbítsák. *Professor Dr. Hans-Jürgen Papier*, a német Szövetségi Alkotmánybíróság elnöke „Reform an Haupt und Gliedern” címmel e témában nyilatkozott a Frankfurter Allgemeine Zeitung 2003. január 31. számában. Rámutatott arra, hogy a bizottságok, a tanácsok, illetve az állam társadalmi szervezetekkel való együttműködései (pl. a „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme”, a „Bündniss für Arbeit”) egyre nagyobb számban jelentkeznek. Az elnök szerint ezek jelenléte a politikai döntéshozatalban azért okoz problémát, mert a parlament feladata csak az marad, hogy a kormány és a vállalatok egyezségét törvénybe foglalja. Az igazi szakmai döntés a parlamenten

c) E felfogás képviselői szerint a gazdasági alkotmányozás másik, kisebb területe a *mikrogazdasági struktúra* alkotmányjogi rendezése, amely a gazdasági vállalkozási formák kereteinek – lehetőség szerint minél tágabb, de stabil viszonyokat teremtő – elvi szintű leírását foglalja magában.²⁰⁵ A *mikrogazdasági aspektussal* kapcsolatban is megállapítható, hogy az alapelvek közül *alkotmányjogi vetülete* valójában csak az utolsó *kettőnek* – a vállalkozás szabadságának és a gazdasági diszkriminációnak – van, a többi ágazati jellegű elvárás. Ez utóbbiak közül – a piacgazdasággal való szoros összefüggése miatt – kiemelendő a *gazdasági erőfölény tilalma*, aminek akkor lehet alkotmányjogi aspektusa, ha azt a versenyszabadság egyik fogalmi és lényeges tartalmi elemének tekintjük. A *gazdasági diszkrimináció* tilalma az általános diszkrimináció tilalomnak a gazdaság területére vonatkoztatott speciális eseteként fogható fel.

III. A gazdasági alkotmány meghatározása

1. A gazdasági alkotmány fogalma²⁰⁶

A gazdasági alkotmány a *gazdaságra vonatkozó alkotmányi normák összessége*.²⁰⁷ A gazdasági alkotmány eszerint minden olyan alkotmányi rendelkezést tartalmaz, amely az állami *gazdaságpolitikát* érinti.²⁰⁸ E fogalom vonatkozhat az alkotmányi rangú írott vagy nem írott *alapelvekre*, a *cél* vagy *kompetencia* előírásokra, illetve az *alapjogokra*, *alapkötelezettségekre*.²⁰⁹ A gazdasági alkotmány *nem* jelent önmagában *zárt rendszert*, mivel az egyes rendelkezések értelmezéséhez és alkalmazásához az alkotmány többi részét is figyelembe kell venni.²¹⁰ A gazdasági alkotmány fogalmának meghatározása egyáltalán *nem* jelenti az alkotmány gazdasági és politika részre történő *szétszakítását*, csak a különböző rendelkezéseinek hangsúlyosabb értelmezését. A jogtételekből álló egységes alaptörvény

kívülre kerül, és a döntéshozatal részei lesznek olyanok is, akik nem tartoznak a demokratikus legitimáció és felelősség alkotmányos körébe. Igaz, hogy ez az eljárás nem érinti az alaptörvény kereteit, és a végső döntés mindig a parlamenté, de így a formából kiveszik a tartalom: elveszik az, amit a parlamenti eljárásnak kell biztosítania, a nyilvánosság, az átláthatóság és a participáció. Ez alkotmánypolitikailag ellentétes azzal, hogy a Bundestag, az egyetlen demokratikusan legitimált szerv dönt. A német gazdasági rendszer közel áll a tárgyalásos gazdaság típusához is, de a szociális partnerek közti tárgyalások itt csak kiegészítik, és nem helyettesítik a piaci koordináció működését, illetve a jogalkotói döntést. E megállapítással kapcsolatban megjegyzendő, hogy a szociális partnerség osztrák intézményével összefüggésben ilyen probléma nem merült fel, amelynek indoka alapvetően a társadalmi konszenzus értéként való felfogásában kereshető. A szociális partnerségről lásd bővebben: *Kocsis Éva: A szociális partnerség az osztrák rendszerben*. In *Összehasonlító gazdaságtan*. Bevezetés a gazdasági rendszerek elméletébe. (szerk. Bara Zoltán – Szabó Katalin) Aula Kiadó 1997. 270-282. o.

²⁰⁵ E szerint a mikrogazdasági struktúrának szavatolnia kell a vállalkozás és a verseny szabadágát, illetve ennek biztosítását, és ez jelentené a gazdasági alkotmány kereskedelmi jogi részét, amely öt alapvetet tartalmazna: 1) a gazdasági erőfölény tilalmát, 2) joggyakorlással összefüggő egyéb visszaélések tilalmát, 3) a kisebbségi jogok védelmét, 4) a vállalkozás szabadságának és a vállalkozói tevékenység feltételeinek biztosítását az EU irányelveinek megfelelően, 5) gazdasági diszkrimináció tilalmának kimondását. *Gazdasági jogi ismeretek I.* 81-82. o.

²⁰⁶ A gazdasági alkotmány alkotmányjogi értelmű fogalmának meghatározásánál a korábbiakban felhasználhatóként értékelt elemek is beépítésre kerülnek.

²⁰⁷ *M. Luciani: Economia nel diritto costituzionale*, Dig. Disc. Pubbl. V. 1990. 374. o. *Giuseppe Grisi: L'autonomia privata. Diritto dei contratti e disciplina costituzionale dell'economia*. Dottore A. Guffrè Editore Milano 1999. 86. o., *J. Baquero Cruz: Between competition and free movement: the economic constitutional law of the European Community*. Oxford 2002. 29. o.

²⁰⁸ *Vö. H.F. Zacher: Aufgaben einer Theorie der Wirtschaftsverfassung*. In *H. Coing-H. Kronstein, E-J. Mesmacker (Hrsg) Wirtschaftsordnung und Rechtsordnung*. Festschrift zum 70. Geburtstag von Franz Böhm. C.F. Müller, Karlsruhe 1965. 63-109. o. Idézi: *Mussler: i.m.* 19. o.

²⁰⁹ *Fritz Gygi: Die Schweizerische Wirtschaftsverfassung*. Verlag Paul Haupt Bern und Stuttgart, 1978. 102. o.

²¹⁰ *Gygi: i.m.* 102. o.

esetében e kettéhasítás nem is lehetséges, aminek okaként az alkotmány általában követett szerkezeti megoldásai, illetve az egyes alapelvek, alapjogok ilyen megkülönböztetésre való alkalmatlansága hozhatók fel.²¹¹ Adott állami alkotmány rendelkezéseinek megfelelően ezért a gazdasági alkotmány alatt *tágabb értelemben* a munka-, a vállalkozás, a tulajdon, illetve a szociális, valamint a pénzügyi alkotmány is érthető, de a gazdasági alkotmány – *szűkebb értelmében* – felfogható pusztán a gazdaságra vonatkozó alapjogok, alkotmányi alapelvek és egyéb alkotmányi értékek összességéeként is.²¹² A két megközelítés közti különbséget csak a pénzügyi alkotmány jelenti, mivel a szűkebb és a tágabb felfogás is magukba foglalja a tulajdonra, foglalkozásra stb. vonatkozó alapjogokat. E tekintetben a tulajdon, a munka, a vállalkozás alkotmány a gazdasági alkotmány része. A pénzügyi alkotmány tekinthető eltérő, különálló területnek is, de a gazdasággal való szoros kapcsolata miatt nem kezelhető különálló egységként.

a) A gazdasági alkotmány vizsgálata könnyebb a *szövetségi államoknál*, mivel ezek az alkotmányok – ellentétben az unitárius államokkal – mind makro-, mind mikrogazdasági kérdésekről tartalmaznak rendelkezéseket. A szövetségi államokban az alkotmányi szabályozás lényege alapvetően a szövetségi állam és a tartományi szint közti *hatáskörmegosztás* megállapítása. Ezzel azonban az alkotmány olyan állami feladatokat rögzít, amelyeket az állam köteles az egyéb alkotmányi előírásoknak (alapelveknek, alapjogoknak) megfelelően ellátni. Az alkotmányi szabályozás azt is jelenti tehát, hogy az alkotmány értelmezésére hivatott szerv – adott esetben – jogosult a rendelkezések értelmét – más alkotmányi jogtételekkel összevetve – erga omnes hatállyal megállapítani, megrajzolva ezzel az állami mozgástér határait. Ezt viszonylag nehezebb elvégezni az olyan alkotmányos berendezkedésekben, amelyekben – mint például a magyar – az alkotmány nem tartalmazza az államnak a gazdaság területén ellátandó feladataira vonatkozó konkrét szabályokat, és a gazdasági alapjogokat nem rendszerben és nem részleteiben határozza meg.

A részletesebb alkotmányokban a makroökonómia területén például lehetőség van arra, hogy az alkotmány rendelkezzen a gazdasági folyamatok pénzügyi eszközökkel – pénz- és valutapolitika, adó és vám – történő befolyásolásának hatásköri megosztásáról. A mikroökonómiával összefüggésben a gazdaság irányításáról lehet rendelkezni az olyan területeken, ahol a szabad verseny nem szükséges, például az infrastruktúra biztosítás feladatainál, illetve a közvetlen irányításról az ármeghatározások, a piaci szabályok, a gazdaságvezetés, a szubvenciókkal történő gazdaságtámogatás, és az állami tulajdoni képessége területén. A szociális biztonsághoz való jog által a szociális szektor is érintett, amennyiben a szakjogi szabályozásban alkotmányjogi relevanciájú alapelvek, intézményrendszer(ek) stb. szerepelnek.

b) A *munkaalkotmány* az alkotmány munka világára vonatkozó rendelkezését tartalmazza. A *svájci* jogirodalom alapján a munka alkotmányának részét képezik azok az alapjogok, amelyek a munka helyének szabad megválasztására, a koalíciós szabadságra, illetve a sztrájk és kizárás jogára vonatkoznak. Ezen túl ide sorolhatók a tarifális és az együttes munkaszerződések kötelező erejére, illetve a munkaközvetítésre és munkavállaló-védelemre vonatkozó alkotmányi rendelkezések. A *vállalkozás alkotmánya* az alaptörvénynek a vállalkozás szabadságának szabályozására irányuló rendelkezését foglalja magában. A

²¹¹ Francesco Saverio Marini felveti annak a gondolatát, hogy érdemes szétválasztania a gazdasági és a politikai alkotmányt. *Francesco Saverio Marini: Il „privato” e la costituzione. Rapporto tra proprietà ed impresa*, Milano, Dottore A. Guffrè Editore 2000. 65. o.

²¹² Vö. Gygi: i.m. 23. o. *René Rhinow: Die Bundesverfassung 2000. Eine Einführung*. Helbing & Lichtenhahn, Basel-Genf-München 2000. 299. o.

vállalkozói alkotmány a vállalkozói tevékenység szabadságát és tartalmazza, illetve megfelelő alkotmányi rendelkezés esetében az együttdöntéshez való jogot is.²¹³

A *tulajdonalkotmány* a tulajdoni rendszerre vonatkozó alapvető szabályozást (döntést) tartalmazza, illetve az alaptörvény által védett vagyoni jogi területeket – például tulajdonjog, birtokjog, nyugdíj, részvény, egyéb vagyoni jogok – foglalja magában. A *német* jogdogmatika szerint, mivel a Grundgesetz-ben a magántulajdon egyértelműen definiált fogalma hiányzik, ezért az alaptörvényben található szabályozási felhatalmazás végrehajtása egészen addig alkotmányos, ameddig a megalkotott törvény tartalma és az alapjogra vonatkozó korlátai figyelembe veszik a GG-ben megfogalmazott alapvető értékeket.²¹⁴

A *szociális alkotmány* az alaptörvénynek az állam szociális szerepvállalását és a szociális alapjogokat felölelő részeit tartalmazza. Mivel a szociális terület a nemzetgazdaság része, ezért ennek céljai az egész nemzetgazdasági célkitűzésben is megtalálhatók. A szociális biztonság rendszere a gazdasági rendszer logikus következménye, amelyben a jövedelmek elosztása elsősorban a termelőeszközök magántulajdonához köthető jövedelemszerzés és a magántulajdon elismerése által meghatározott. Mivel ezek a feltételek a lakosság legnagyobb része számára nem elérhetők, ezért a szociális biztonság rendszere egyre nagyobb szerepet kap, különösen, ha alkotmányi rögzítést nyer.²¹⁵

A *pénzügyi alkotmány*²¹⁶ adott állam alaptörvényének azt a részét *jelöli*, amely a pénzügyi politikát – pontosabban annak részterületeit, a monetáris vagy pénzpolitikát, a költségvetési vagy fiskális politikát – érinti.²¹⁷ Az *államhatalom és a közpénzügyek* tehát *egymásra visszavezethetők*, illetve egymás nélkül nem értelmezhetők. A hatalom a pénzügyi eszközökkel való rendelkezés által valósul meg, ami alkalomadtán sokkal hatásosabb, mint a jogi parancs. Más megközelítésben viszont a jogi rendelkezésben megvalósuló államhatalom nélkülözhetetlen az állam pénzügyi eszközökkel való ellátásában. A közpénzügyek tehát *feltételei, eszközei*, és ezáltal *tárgyai* is az *államhatalomnak*, az állami cselekvéseknek,²¹⁸ és mint ilyenek, bizonyos, ezzel összefüggő rendelkezések feltétlenül alkotmányi rögzítést igényelnek. A *pénzügyi hatalom alapja a pénz*, amely kettős sajátossággal rendelkezik: egyrészt garantálja a szabadságot, másrészt hatalmat kölcsönöz. Mint szabadságot garantáló tényezőnek, a pénznek szüksége van az összes legitim szabadságot megillető védelemre. A pénz mint hatalom – mint minden hatalom – feltételezi határai megvonását és ellenőrzését. *Alkotmányos állam tekintetében* ezért a hatásköri előírások, úgymint a pénzügyi hatalommal összefüggésben tett cselekvések terjedelme és határai, rendkívül fontosak. Mindehhez hozzájárul az is, hogy a pénz nagyon egyszerűen kerülhet egyik kézről a másikba, és ennek lehetőleg önkéntesnek kell lennie. A védelem és az ellenőrzés szerepe a pénz kapcsolatában nagyon könnyen háttérbe szorulhat, ezért azt sajátos intézkedésekkel kell biztosítani.²¹⁹

Az alkotmányon belüli pénzügyi szabályokat tehát „*pénzügyi alkotmány*” néven jelölik. Magától értetődően nem egy, az általános alkotmány mellett álló különös részi alkotmányról van szó, a *pénzügyi alkotmány* előírásai csak témájuknál fogva közösek, nem önálló,

²¹³ Gygi: i.m. 24-25. o.

²¹⁴ Gutmann – Klein – Paraskewopoulos – Winter: i.m. 24-30. o.

²¹⁵ Vö. Gutmann – Klein – Paraskewopoulos – Winter: i.m. 200-201. o.

²¹⁶ A pénzügyi jog alkotmányos alapjai fogalmának kibontását, illetve a pénzügyi alkotmányjog és alkotmányosság alkotmányjogi szempontú meghatározását lásd Földesnél. Földes Gábor (szerk): Pénzügyi jog. Osiris Kiadó, Budapest 2001. 35-37. o., Uő: A pénzügyi alkotmányosság. Társadalmi Szemle 1996. 1. sz. 58. o.

²¹⁷ A pénzügyi politika harmadik része a devizapolitika, amely a belső és külső pénzügyi rendszerek között teremt kapcsolatot, azokat összehangolja, és dönt az alkalmazandó árfolyamrendszerről, és mint ilyen, az alkotmányok általában nem szabályozzák. Losonczy Csaba-Magyar Gábor: Pénzügyek a gazdaságban. Harmadik kiadás, Juvent Kiadó, Budapest 1995. 76., 350. o., Földes (szerk): i.m. 24. o.

²¹⁸ Josef Isensee – Paul Kirchhof: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland Band IV. Finanzverfassung- Bundesstaatliche Ordnung. C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1990. 4. o., Vö. Földes (szerk): i.m. 15. o.

²¹⁹ Isensee – Kirchhof: i.m. 4. o.

elkülönülten meglévő részei a teljes alkotmánynak. Mindazonáltal a pénzügyi alkotmány – a német kommentátorok szerint – sajátos jogterületet jelent az alkotmányon belül.²²⁰ Más szerzők szerint a *pénzügyi alkotmány* akár a gazdasági alkotmány elemeihez, akár különálló, önálló részekhez²²¹ képest eltérő jellegű, aminek az oka az állam esetleges föderális berendezkedésében keresendő. A szövetségi állam tekintetében ugyanis szövetségi alkotmányi szinten kell meghatározni a föderális állam és a „tagállamok” közti pénzügyi feladatokat, hatásköröket és a felelősséget.²²² A pénzügyi alkotmány az unitárius államban ilyen formában nem jelenik meg. E fenti álláspontok azonban a gazdasági alkotmány fogalmából kiindulva vitathatók, mivel az tágabb értelemben magában foglalja a pénzügyi alkotmányt. Megállapítható továbbá, hogy mind a föderális mind az ún. egyszerű államban a pénzügyi alkotmányhoz kell tartoznia a fiskális és a monetáris politikai alapvető és legfontosabb szabályainak és elveinek.

A *gazdasági alkotmány* tehát az alkotmánynak az a része, illetve azok a részei, ahol a gazdasági alapjogok és releváns alkotmányi elvek,²²³ illetve a piacgazdaságra vonatkozó esetleges rendelkezések találhatók. A gazdasági alkotmány körébe sorolhatók az egyes állami szervek gazdaságra vonatkozó feladat- és hatáskörei, illetve esetlegesen a beavatkozásuknak határt szabó rendelkezések amennyiben ezek a piacgazdaság megvalósulásával kapcsolatban állnak.

2. A gazdasági alkotmány tartalma

A továbbiakban a gazdasági alkotmány fogalmának egyes elemeit összefüggésükben indokolt vizsgálni. A gazdasági alkotmány *célja a relatív* – vagyis az adott gazdasági körülmények közötti optimális – *jólét*, illetve a polgárok *gazdasági biztonságának* elősegítése.²²⁴ A gazdasági biztonság elősegítésének kézenfekvő és alapvető *eszköze a gazdasági szabadságjogok* elismerése és garantálása. Az alaptörvényben foglalt alapjogok szabályozzák és biztosítják az egyes személyek szabadságát és e szabadságok korlátait a gazdaság területén, és így döntő befolyásuk van a gazdasági rendre. A gazdasági rend és az alaptörvény kapcsolata *Sein-Sollen* viszony, és e kapcsolat miatt *meg kell határozni*, hogy az alaptörvény milyen esetekben és milyen játékkeret enged a konkrét gazdasági rendnek, vagyis a jogalkotónak, illetve, hogy hol húzódnak a gazdasági rend alakítási lehetőségei.²²⁵ Másként megfogalmazva, választ kell adni egyrészt arra a kérdésre, hogy az alaptörvényi szabályozás olyan *meghatározott gazdasági rendet* követel-e meg, amely adott elméleti rendszer megvalósulását jelenti. Másrészt meg kell húzni azt a *határt*, amelyet az alapjogi rendelkezések és egyéb alkotmányi értékek állítanak a lehetséges gazdasági rend kialakításával kapcsolatban.²²⁶

a) Mivel a demokratikus jogállamban az állam minden tevékenységének közvetetten vagy közvetlenül visszavezethetőnek kell lennie az alkotmányra, a piaci, illetve az alapjogi viszonyokba történő állami beavatkozás mértékének és formájának is alapvetően az

²²⁰ Isensee – Kirchhof: i.m. 5. o.

²²¹ Utóbbi felfogást képviseli G. Gutmann, W. Klein, S. Paraskewopoulos és H. Winter a már említett művükben. Gutmann – Klein – Paraskewopoulos – Winter: i.m. 107. o.

²²² Vö. például a GG 10. fejezetével, vagy a Svájci Szövetségi Alkotmány 3. cím 3. fejezetével. Markus Reich: Grundzüge der föderalistischen Finanzverfassung. In Verfassungsrecht der Schweiz. Droit constitutionnel suisse. (Hrsg/Édité par Daniel Thürer – Jean-François Aubert – Jörg Paul Müller) Schulthess Zürich 2001. 1199-1201. o.

²²³ Alkotmányi intézménynek vagy értéknek minősülnek azok az állami célokat vagy feladatokat meghatározó alkotmányi rendelkezések, amelyek nem alapjogok, de azokkal szoros összefüggésben vannak.

²²⁴ Gygi: i.m. 23. o.

²²⁵ Bohlin: i.m. 1-2. o. Hasonlóan teszi fel a kérdést Vörös Imre is. Vörös: A gazdasági jogalkotás... 246. o.

²²⁶ Bohlin: i.m. 1., 3. o.

alkotmány által behatároltnak kell lennie. Az alkotmány által előírt gazdaság rendje megvalósításával összefüggő *probléma* abban *gyökerezik*, hogy az alkotmányjogi *normák* általában nagyon *általánosan* kerülnek meghatározásra. Ez azzal a következménnyel jár, hogy valamely alkotmánynorma hatóterületével kapcsolatban – különféle jogi vagy tényleges szabályozások érdekében – adott esetben szélesebb mozgásteret lehet kiolvasni. Amikor ezt a játékeret elhagyják, az alkotmányellenességet eredményez. Az általános megfogalmazás azt is jelenti, hogy az *alkotmányértelmezés* különleges jelentőségű, mivel az az idő múlásával változhat, ami alkotmányváltozást eredményezhet, és ennek következtében új szabadságterület vagy a konkrét gazdasági rend beszűkülése vagy kitágulása jöhet létre.²²⁷ A jogszuverenitás tana a jog főhatalmát követeli meg. Ennek azonban csak akkor van létjogosultsága, ha a jog tartalma gazdasági racionalitást tükröz, a jogbiztonság jogállami elve megvalósul, és a (gazdasági) alapjogokat, illetve a jogalkotásban követelményeit az állam tiszteletben tartja. Piacgazdasági rendszerekben a gazdasági racionalitás alapvetően a megfelelő versenyszabályozást jelenti, annak munkaerőpiacra vonatkoztatott követelményeivel együtt.

b) A gazdasági alkotmány tekintetében az alapjogok három pillére különböztethető meg: az *emberi méltósághoz való jog*, a gazdasági szabadságjogok, illetve az egyenlőség joga. Az emberi méltósághoz való jog olyan anyajogként fogható fel, amelynek két – téma szempontjából – releváns aspektusa van: a személyiség szabad kibontakoztatása és a gazdasági magánautonómia. Mindkettő tényleges megvalósulása elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog és a gazdasági szabadságok érvényesüléséhez.

A *gazdasági alapjogok* – mint minden piaci szereplő szubjektív jogi helyzetét garantáló jogok – annál *erősebben érvényesülhetnek*, minél nyíltabb a gazdasági alkotmány és minél általánosabb az alkotmányjog gazdaságilag releváns közlendője.²²⁸ A gazdasági alapjogok érvényesítése nemcsak a piac működésének *feltétele*, hanem egyúttal a magántevékenység képességének a *határaként* is felfogható. Az alapjogok *gazdasági tartalma* magában foglalja az állam által a gazdaság befolyásolásával szembeni védőjogot és az állami irányításban való (közvetett) részvételi jogot, illetve a gazdasági alapjogvédelmet, amely az eljárási alapjogok érvényesítésével aktivizálható. *Védelmi jogként* a gazdasági szabadságok – hasonlóan a klasszikus értelemben felfogott szabadságjogokhoz – megkövetelik az államtól a gazdasági privátszféra szabadon hagyását, az abba való be nem avatkozást, illetve annak biztosítását, hogy az alapjog szabad gyakorlását más se zavarja (tágabb értelemben felfogott status negativus).²²⁹ Az alapjog negatív oldala mellett újabban a pozitív (igénymegalapozó) oldal is megerősödött. Az államot az alkotmányjogilag garantált gazdasági szabadság objektíve arra kötelezi, hogy az egyén számára a saját gazdasági kibontakozásához az optimális keretfeltételeket rendelkezésre bocsássa (tágabb értelemben felfogott status pozitívus). A *közvetett részvételi jog* alapvetően az érdekképviseltek megfelelő működtetésén, vagyis például a koalíciós szabadság megvalósulásán múlik, vagy – amennyiben alkotmányi rögzítést nyer – a vállalatirányításban való közreműködéstől függ. Az *egyenlőségi jog*

²²⁷ Ehhez azonban az alkotmányértelmezésre feljogosított szerv általi interpretáció szükséges. Bohlin: i.m. 2. o. A témával kapcsolatban lásd még például *Ádám Antal*: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris Kiadó, Budapest 1998. 167. oldaltól, *Illéssy István*: Az Alkotmánybíróság működésének kezdeti problémái. In JURA 2001. 1. sz., *Paczolay Péter*: Alkotmánybíráskodás. Alkotmányértelmezés. Budapest 1995. 131. oldaltól.

²²⁸ A piacgazdaság megteremtésére elkötelezett jogrendben ezek az alapjogok gazdasági szabadságként is meghatározhatók.

²²⁹ Vö. *Rhinow*: i.m. 307-308. o. Werner *Frotscher* már a pécsi előadásában kiemelte, hogy „a Szövetségi Alkotmánybíróság fontos feladata, hogy a gazdasági és a szociálpolitikai berendezkedés alaptörvényben biztosított szabadságát e szabadság védelmével kapcsolja össze, amelyet az egyes állampolgárok éppen a törvényhozóval szemben mint alkotmányban biztosított igényt vehetnek fel”. Kézirat 10. o. A státuszstanról lásd később.

mindenki számára garantálja az azonos elbírálást (jogegyenlőség) és az azonos, vagy legalábbis hasonló lehetőségeket. E jog tehát azt követeli meg az államtól, hogy a gazdaságpolitikájának alakítása során mindenkit egyenlőként kezeljen, vagyis megengedhetetlen meghatározott piaci résztvevők számára történő előnyös helyzet teremtése, vagy a piac elzárása és új versenyző piacra lépésének megakadályozása.²³⁰ Az *alapjogvédelemnek* ugyanazt a funkciót kell ellátnia, mint a többi alapjog tekintetében. Ez a jogállamban megkövetelt intézményrendszer kialakításán kívül az eljárási jogok kikényszeríthető megvalósulását is megköveteli.

c) Az államot azonban a gazdaságpolitika alakításában *nem szabad gátolni*, mivel az aktív gazdasági igazgatás elengedhetetlen: egyrészt *szükséges* a koordináló és szabályozó fok, másrészt az *államnak felelősséget* kell vállalnia a közjóért, vagyis e tekintetben a relatív jólétért. Az állami beavatkozás addig engedhető meg, addig alkotmányos, ameddig e cél szolgáltatásban áll.²³¹ A *gazdaságpolitikának* megvan a szabadsága – és ennek a feladatává is kell válnia – amely alapján kialakítja a gazdaság rendjét, és olyan feltételrendszert alkot, amely stabil rendet hoz létre.²³² A törvényhozótól nem lehet megtagadni, hogy a számára kívánatosnak tűnő mértékben törekedjen a szociális élet egységességére.²³³ A törvényhozónak meg kell tehát adni azt a szabadságot, hogy az erők szabad játékát irányító intézkedésekkel korrigáljon annak érdekében, hogy elérje az általa kívánatos gazdasági és szociális rendet.²³⁴ Ebben az esetben politikai döntésről van szó.²³⁵ Ezzel összefüggésben az alkotmánybíróságok feladata érdemel kiemelkedő figyelmet. Az német Szövetségi Alkotmánybíróság (a továbbiakban BVerfG) szerepfelfogása szerint ugyanis csak arról kell *döntenie*, hogy adott szabályozás az alaptörvénnyel összeegyeztethető-e, nem pedig arról, hogy ez megfelel-e az állami gazdaságpolitika alapelveinek vagy adott gazdaságpolitikai felfogásoknak és elméleteknek.²³⁶ Ez az álláspont természetesen *igazolható*, azonban az alkotmányértelmezést végző szervnek az is a feladata, hogy az állami szervek működését az alaptörvény keretei között tartsa. A gazdaságpolitikára vonatkozó politikai döntést az Alkotmánybíróságnak alapvetően tiszteletben kell tartania, mert a törvényhozó feladata, hogy életviszonyokat – különösen a gazdaság terén – rendezze.²³⁷ Mivel azonban az alkotmányjog politikai karakterrel is rendelkezik, kérdésként merül fel, hogy minden esetben jogos-e az (alkotmány)jog és (gazdaság)politika közti különbségre hivatkozni.²³⁸ A *törvényhozó alakítási szabadsága*²³⁹ azonban a *gyakorlatban* egyáltalán *nem így létezik*, mivel azt kifejezetten csak az alaptörvény garanciáinak és kötöttségeinek mértékéhez képest lehet értelmezni.²⁴⁰ A gazdasági élet stabilitása önmagában természetesen nem fogható fel

²³⁰ Rhinow: i.m. 308., 314. o.

²³¹ BVerfGE 18, 315 (327), www.uni-konstanz.de (2003. május)

²³² Fischer: i.m. 150. o.

²³³ BVerfGE 13, 230 (233), Zuck: i.m. 49. o.

²³⁴ BVerfGE 23, 50 (60), BVerfGE 4, 7, 19; 19, 101, 114; 21, 292, 299. Zuck: i.m. 49. o.

²³⁵ BVerfGE 13, 230 (233), Zuck: i.m. 49. o.

²³⁶ BVerfGE 14, 19 (23), BVerfGE 7, 377, 400. Zuck: i.m. 49. o.

²³⁷ BVerfGE 13, 230 (233), Zuck: i.m. 49. o.

²³⁸ Badura utal arra, hogy a BVerfG e különbséget felhasználta. Vö. Zuck: i.m. 49. o. Így az az ellenvetés, hogy a textiliparban a pótanyag megadóztatása sérti a verseny- és koncentrációsemlegesség alapelvét, azzal az érveléssel szembesült, hogy itt a gazdaságpolitika egyik kérdéséről van szó (BVerfGE 12, 341, (347)). A pálinkamonopóliumokról hozott határozatban azt mondták ki, hogy a döntés a pálinka-előállítás adóztatásának módjáról (az árakon keresztül, speciális adón keresztül vagy más módon történjen-e ez meg), vagy arról, hogy a pálinka megadóztatás, illetve az előállítás szabályozásának lehetséges rendszerei közül melyik részesüljön előnyben, gazdaságpolitikai természetűek, és ezért a törvényhozási szabadság területéhez tartoznak. BVerfGE 14, 105 (117-118). Idézi Zuck: i.m. 49-50. o.

²³⁹ BVerfGE 27, 375 (390), Zuck: i.m. 52. o.

²⁴⁰ Zuck: i.m. 51. o.

alkotmányos értéként. Ha viszont a kormányzati gazdaságpolitika a gazdasági jogalkotás révén teljesen szabadon – adott esetben az alkotmányi rendelkezés(ek) figyelembe vétele nélkül – belátása szerint alakítja a gazdasági élet feltételrendszerét, ez komoly instabilitáshoz vezet. A kérdés az, hogy mikor éri el azt a szintet, amikor már magát a piacgazdaság alkotmányos elvét érinti a jogbiztonság megingása.²⁴¹

3. A funkciógaranciák

A gazdasági rend milyenségének megállapítása tehát a jogalkotón múlik, de e tevékenységében figyelemmel kell lennie az alkotmány rendelkezéseire.²⁴² Ha az alaptörvény egészének értelmezéséből meghatározott elméleti gazdasági rend bontakozik ki, akkor a jogalkotó csak akkor működik alkotmányosan, ha azt a meghatározott gazdasági rendet valósítja meg. Az alkotmánybíróságoknak ekkor a fentiekől eltérő feladata van. A jogalkotói szabadságot tehát az implicit, illetve explicit alkotmányi elvek, vagyis a *funkciógaranciák* határolják be. Ezek jelentik a *jogalkotó hatalom általános korlátait*.

- Elsőnek a gazdasági alkotmány *értékkötöttsége* emelhető ki, ugyanis a jogalkotónak a gazdaságpolitika alakítása során értékek között²⁴³ kell egyensúlyoznia.²⁴⁴ Például a kereskedelem és a vállalkozás, verseny szabadságának alkotmányos védelmét és garantálását kell megvalósítania akkor is, amikor az ezeket szükségképpen korlátozó modern, piacconform, állami gazdaságpolitikát, a termelésben megvalósuló állami beavatkozás alkalmazza. Az államnak e tevékenysége során tehát figyelembe kell vennie gazdasági alapjogok és a (szociális) piacgazdaság kapcsolatát.

- A *gazdasági jogállamiság* elvének – szoros összefüggésben a (szociális) piacgazdaság elvével²⁴⁵ – fel kell ismernie a közgazdaságtan tapasztalatait, és arra kell törekednie, hogy a személyes és a gazdasági szabadság megvalósulhasson. Az alkotmánybíróságnak az alkotmányellenesség gyanúja esetén tehát vizsálnia kell, hogy a jogalkotó a megvalósítandó alkotmányi elvre vonatkozó tapasztalatokat felhasználta-e.

- A jogállamiságból közvetlenül levezethető elvek közül a téma vonatkozásában jelentősége az alábbiaknak van: a *jogalkalmazás* (közigazgatás és bírászkodás) *törvényességének* alapelve, amely biztosítja a gazdasági alapjogok²⁴⁶ megfelelő gyakorlását; az *egyenlőség általános elve* garantálja a mindenki számára azonos elbánást, elbírálást és lehetőségeket;²⁴⁷ a jogbiztonság elve jelenik meg a *bizonyosság* és *egyértelműség* alapelveiben,²⁴⁸ illetve a *visszaható hatály tilalmában* is.

- Az alapelv érvényesülése érdekében azt is figyelembe kell venni, hogy *vállalható gazdaságpolitikai célról* van-e szó.²⁴⁹ A törvényhozó szabadságának tehát el kell érnie az

²⁴¹ Vörös: A gazdasági jogalkotás... 241. és 245. o.

²⁴² Lásd bővebben Vörös: A gazdasági jogalkotás... 245. o.

²⁴³ Az értékekről lásd bővebben Ádám Antal: Az alkotmányi értékek fejlődési irányairól. JURA 2002. 1. sz. 7. o., Uő: Az emberi jogok mint értékek. Acta Humana 1999. Nr. 34. 18-19. o., Uő: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. 33-39. o.

²⁴⁴ Vörös: A gazdasági jogalkotás... 247. o.

²⁴⁵ A piacgazdaság elvét az alkotmánynak nem kell szükségszerűen tartalmaznia, ez levezethető az egyes – a demokratikus jogállami alkotmányokban megfogalmazott – gazdasági szabadságjogokból, illetve az egyes állami feladat- és hatáskörökből.

²⁴⁶ A gazdasági alapjogok közé tartozik a gazdasági kibontakozás szabadsága – amely a személyiség szabad kibontakoztatásának a részlege – a foglalkozás szabadsága (munka, vállalkozás), a tulajdongarancia, illetve a koalíciós szabadság. Itt említendő továbbá a szerződési szabadság és az egyenlőségi elv is.

²⁴⁷ Vö. Zuck: i.m. 50. o.

²⁴⁸ Ezekhez az elvekhez tartozik az is, hogy minden gazdaságpolitikai eszköznek létező normából kell származni.

²⁴⁹ BVerfGE 21, 292 (299), Zuck: i.m. 52. o.

elvárhatóság szintjét.²⁵⁰ Ennek érdekében az *alkotmánybíróságnak* rendszeresen és alaposan *vizsgálnia* kellene, hogy milyen *feladatai* vannak az állami *gazdaságpolitikának*.²⁵¹

- Különösen a gazdasági szabadságjogok korlátozásánál jelentős az *alkalmasság* elvének a betartása. A törvénynek a tervezett cél (a relatív jólét) elérésére alkalmasnak kell lenni,²⁵² és szükségtelenül nem korlátozhat alapjogot. A *túlzott tiltás* követelménye az *alapjogok tiszteletben tartásának* és az aránytalanság tilalmának alapelvében is kifejezésre jut. Ez az elv nemcsak az egyént, hanem magát a versenyt is védi.²⁵³ Az alkotmánybíróságok e tekintetben speciálisan a gazdasági alapjogokra vonatkozó teszteket alkalmazhatnák.²⁵⁴

- A törvényhozónak „a téves prognózishoz joga” van,²⁵⁵ de a tévedés lehetőségét a megfelelő evaluációs módszerekkel csökkenteni lehet,²⁵⁶ vagyis, az alkotmánybíráskodást végző szerv e jogtechnikai eszköz elmaradását is figyelembe veheti.

4. Az alkotmányjogi megközelítésben alkalmazható fogalmak

Látható tehát, hogy bár a gazdasági alkotmányfogalmak nem azonos kiindulópontot követnek, és eltérő területet jellemeznek, bizonyos *kapcsolat* mégis megállapítható közöttük. A megfogalmazásokból nyilvánvaló, hogy a gazdasági alkotmány *jogi megközelítése* a nemzetgazdasági felfogásból a jog számára értékelhetőt használja fel, amelyből az alkotmányjogi aspektus az *alkotmányjog számára megjeleníthetőt* ragadja meg. Az alkotmányjogi megközelítés számára érdemes volt megvizsgálni a fenti elméleteket, mivel hasznos, ha adott állam alaptörvényének rendelkezései – amelyek röviden és tömören kerülnek meghatározásra – a valóságon alapulnak, és az ebből következő követelményeket próbálják meg előírni.

a) Fentebb megállapítást nyert, hogy a nemzetgazdasági és a jogi megközelítés tartalma és alapelvei nem felelnek meg a jogi alkotmányfogalomnak. Ennek megfelelően a tág jogi értelemben felfogott gazdasági alkotmányt nem alkotmányként, hanem *gazdaságjogi alaprendként* kellene felfogni.²⁵⁷ Ugyanez igaz a nemzetgazdasági megközelítésre is: e vonatkozásban pedig a gazdasági alkotmány helyet a *gazdasági alaprend* fogalmat lehetne használni, ami megoldaná a problémaként jelzett fogalmi keveredéseket.

b) A *gazdasági rend* tehát olyan szervezeti elvek, normák, vezetési- és döntési mechanizmusok, intézmények és magatartási formák *összességeként* fogalmazható meg, amelyek a társadalom gazdasági aktivitását irányítják, amely alapján a gazdaság alanyai együttműködnek a munkamegosztáson alapuló gazdasági társadalomban. A gazdasági rend ennél fogva tehát jogi, intézményi és alaktani szempontból is *komplex rendszert* alkot,²⁵⁸ más megfogalmazásban a nemzetgazdaság felépítésére és működésére vonatkozó szabályok, illetve minden gazdasági és gazdasági vonatkozású intézmény összességét jelenti. A

²⁵⁰ BVerfGE 30, 290 (316), Zuck: i.m. 52. o.

²⁵¹ BVerfGE 30, 292 (312), BVerfGE 26, 259 (264), Zuck: i.m. 52. o.

²⁵² BVerfGE 30, 250 (262), Zuck: i.m. 52. o.

²⁵³ Vö. Zuck: i.m. 50. o.

²⁵⁴ Ezeket lásd a tulajdonhoz való jog és a foglalkozás szabadsága témakörénél.

²⁵⁵ BVerfGE 30, 250, (263), Zuck: i.m. 52. o.

²⁵⁶ Ehhez azonban a jogalkotási technika általi követelményeket kell figyelembe venni és megvalósítani a jogalkotási eljárás minden szakaszában. Az evaluációról ld. bővebben *Petrétei József*: A törvények következményeinek becslése. In Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára. (szerk. Uő.), Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete, Pécs 2001.

²⁵⁷ Zuck: i.m. 18. o.

²⁵⁸ Gutmann – Klein – Paraskewopoulos – Winter: i.m. 2. o., Zuck: i.m. 14. o.

gazdasági rend tehát magában foglalja a – leíró jellegű – gazdasági alkotmányt, a gazdaságilag releváns szociális normákat, a társadalmi gazdálkodás olyan releváns informális szabályait, amelyek szokásjogon, népszokásokon²⁵⁹ és hagyományokon nyugszanak.²⁶⁰

c) A *gazdaság rendje* kifejezés a rendet normatív értelemben használja, és a gazdaságnak azt az állapotát fejezi ki, amelynek fenn kellene állnia. A gazdaság rendje tehát használható gazdasági alkotmány és gazdaságjogi alaprend megalkotását tűzi ki célul, tehát követelményeket támaszt a jövő gazdasági rendjének. Ebben a megközelítésben tehát a gazdasági alkotmány és a gazdaságjogi alaprend egyrészt a fentebb leírt komplex rendszert jelenti, másrészt – Eucken szavaival élve – a pozitívnak adott tény, vagyis a megvalósítási kötelezettséget.

d) A kategorizálást tovább folytatva érdemes meghatározni a *gazdasági rendszer* fogalmát is. Bár ez kifejezés nemzetgazdasági megközelítésű koncepcióban kifejezetten nem szerepelt, a definiálás nemcsak a fogalom-meghatározás miatt indokolt, hanem azért is, mert a freiburgi iskola alapvetően a piacgazdaságot tekintette kiindulási tényezőnek. Megjegyzendő másrészt, hogy e fogalmat nem lehet az adott társadalomban uralkodó jogi szabályozás értelmezése nélkül meghatározni, vagyis a vizsgálódás területe beszűkül, és kifejezetten átlép a jog területére is. A gazdasági rendszert olyan *társadalmi rendszerként* lehet megfogalmazni, amely a gazdasági rend összességét és az általa kialakított gazdaság folyamatát, tehát a gazdaság alanyainak koordinációs cselekvéseit a rendszerelmélet nézőpontjából fejezi ki.²⁶¹ A gazdasági rendszer tehát olyan gazdasági mód, amelyet adott gazdasági felfogás ural, amelynek adott rendje és szervezete van, és amely egy adott technikát használ.²⁶² Az eltérő gazdasági rendszereket mindenekelőtt az őket kialakító alkotmányi normák alapján, azaz gazdasági alkotmányuk alapján lehet osztályozni.²⁶³

e) A gazdasági alkotmány meghatározása után indokolt körülírni a *gazdasági alkotmányjog* fogalmát is. A fentieknek megfelelően *gazdasági alkotmányként* a *formális* értelemben felfogott gazdasági alkotmányjog fogható fel. A *gazdasági alkotmányjog* pedig a formális értelmű gazdasági alkotmány materiális értelemben felfogott kiegészítése, vagyis magában foglalja az összes olyan – alkotmányjogi karakterű – jogi normát, amelynek szoros kötődése van a gazdasági alkotmányhoz, vagyis az alkotmány gazdasági relevanciával bíró szabályaihoz.²⁶⁴ A materiális értelemben felfogott gazdasági alkotmányjog alapvetően kétfajta normacsoportból tevődik össze: tiszta és vegyes alkotmányjogi normákból. Utóbbi behatolhat más jogágakba is, és jelentheti az alapelveket, vagy egyes szervek szervezeti felépítését és alapelveit.²⁶⁵ A *gazdasági alkotmányjog kiterjedése* alkotmányjogi értelemben egyrészt attól függ, hogy adott állam *alkotmánya* milyen gazdaságra vonatkozó szabályokat tartalmaz, vagyis adott államnak milyen a gazdasági alkotmánya. Ennek ismerete nélkül a gazdasági

²⁵⁹ Fontos szokásoknak tekinthetők a tervezési, a tulajdonosi, a vállalati, a vállalaton belüli elhivatottság kialakításának szokásai, illetve az üzemi eredmény kimutatásának, az árképzési, piaci és pénzszerzési szokások. Gutmann – Klein – Paraskewopoulos – Winter: i.m. 2. o.

²⁶⁰ Streit: i.m. 24., 31. o. Idézi: Mussler: i.m. 18. o.

²⁶¹ Streit: i.m. 42. o. és köv. Idézi: Mussler: i.m. 18. o.

²⁶² Zuck: i.m. 15. o.

²⁶³ Leipold az alkotmányi normák helyett a (jog)szabályok kifejezést használja. Leipold: i.m. 88. o. és köv., Streit: i.m. 43. o. és köv. Idézi: Mussler: i.m. 18. o.

²⁶⁴ A formális és materiális alkotmányjogról ld. bővebben: Petrétei József: Magyar Alkotmányjog I. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2002. 21-23. o.

²⁶⁵ Ehhez képest a gazdaságjogi alaprend – a gazdasági alkotmány jogi, vagy tág értelemben felfogott – megközelítése azért több, mert ez tartalmazza a tisztán jogági, vagyis semmilyen szempontból nem alkotmányjogi karakterű normákat is.

alkotmányjog nem határozható meg. A gazdasági alkotmányjogot másrészt meghatározzák a gazdaságra vonatkozó *állami feladatok*. A gazdaság területére történő állami beavatkozás széles formája a versenyben való *állami részvétel*, amely során az állam mint vállalkozó és piaci szereplő vesz részt. Az állam emiatt megfelelő *intézményeket* is fenntart, amelyek tág értelemben a gazdaság szabadsága felett őröködnek, azt ellenőrzik. Az állam gazdasági igazgatást is végez áltál, hogy más gazdasági szereplőkre hatással van. E tekintetben egyrészt a *gazdasági tervezést* és a gazdasági folyamat terv szerinti megvalósítását végzi. Az állam a *gazdaságirányító tevékenysége* során a gazdasági folyamatokat vezérli annak érdekében, hogy a vonatkozó szektorban a kívánt gazdasági állapotot el lehessen érnei, vagy fenn lehessen tartani.²⁶⁶ Az állam a *gazdasági felügyelettel* a gazdasági igazgatási jog rendeltetésének megvalósítását segíti el. A gazdaság előmozdítása középpontjában az az igyekezet áll, hogy a vállalkozások különféle ösztönzésével meghatározott, az állam által támogatott, elvart gazdasági viselkedést tanúsítsanak. Az állam e feladatainak ellátása érdekében a meghatározott intézmények létrehozására vagy feladatok ellátására különféle *jogi normákat alkot*. E jogi rendelkezések annyiban képezik a *materiális alkotmányjog* tárgyát, amennyiben alkotmányjogi karakterük van, vagyis teljesen semelyik más jogágba nem sorolhatók be. Tipikusan ilyen jellegű rendelkezéseket tartalmaznak a kartelltörvények; szövetségi államokban az exportkontroll törvények; az állam egyes ellenőrzési területei: például a környezetvédelem; de megfelelő alkotmányi rendelkezés esetén a munkajogi kódexek bizonyos szabályai is ide sorolhatók, ha adott alkotmányi rendelkezést részleteznek, például a munkavédelmi előírások a munkahelyen való egészségvédelem érdekében.

f) A gazdasági alkotmányt a jogalkotónak tehát a gazdasági alkotmányjogban kell megvalósítania figyelembe véve a jogrendszer egészét. Ezzel kapcsolatban meghatározandó a *gazdasági alkotmányosság* fogalma is, ami akkor valósul meg, ha az alkotmány megfelelő rendelkezései a valóságban is kifejezésre jutnak.²⁶⁷ Ehhez az *szükséges*, hogy az alkotmányi rendelkezéseket a jogalkotó a *tényleges hatást kiváltó jogszabályokban alkotmányos módon* – az alkotmányban előírtaknak megfelelően – részletezze. A *pénzügyi alkotmányosság* – hasonlóan a gazdasági alkotmányosság fogalmához – azt juttatja kifejezésre, hogy a pénzügyi alkotmányban állított követelményeknek a tényleges állapot minél jobban megfelel.²⁶⁸

A gazdasági alkotmány elméletében, tehát főleg a német jogirodalomban már a kezdetekkor összekapcsolódott a fogalom-meghatározás és az alkotmány gazdaságpolitikai semlegességének vagy elkötelezettségének a vizsgálata. A gazdasági alkotmánnyal kapcsolatban a döntő problematika annak a megválaszolása, hogy az alkotmány meghatározott gazdasági rendet követel-e meg, illetve annak a *határnak* a meghúzása, amelyet az alkotmányba foglalt alapjogok, elvek és egyéb értékek állítanak a lehetséges gazdasági rend(ek) kialakításával összefüggésben. A kérdés lehetséges megoldása érdekében indokolt vizsgálni a gazdasági alkotmány kialakulásának forrását, vagyis a vonatkozó német elméleteket, amely segítségével válasz adható a magyar Alkotmány ezirányú elkötelezettségére, illetve az alkotmánybíráskodás vállalandó új szerepére.

²⁶⁶ Ez messzebb mutat, többet jelent, mint a tervezés.

²⁶⁷ A gazdasági alkotmányosság kérdéskörét mutatja be Vörös Imre 1993-ban, amikor írásában felveti a kérdést: „Mennyiben piacgazdaság, és mennyiben szociális piacgazdaság a magyar gazdaság?”. Vörös: A gazdasági alkotmányjog ... 10-11.

²⁶⁸ A pénzügyi alkotmányosság más – nem alkotmányjogi szemléletű – meghatározását lásd Földes (szerk): i.m. 15. o.

IV. A gazdasági alkotmány elméleti és gyakorlati megvalósulása

1. A német gazdasági alkotmány

Mai nézőpontból *sajátosnak* tűnhet, hogy a német állami rend, nevezetesen a *gazdasági rend* a GG-ben – ellentétben például a spanyol alkotmánnyal – *nem* nyert kifejezett szabályozást. A BVerfG megfogalmazásában „nincs közvetlen rögzítés vagy garancia”.²⁶⁹ Ez adott okot a német jogirodalomban a gazdasági alkotmányról, illetve az alkotmány gazdaságpolitikai semlegességéről szóló vitának.²⁷⁰

a) *Hans Carl Nipperdey* abból indul ki, hogy a *gazdasági alkotmány jogi értelemben* csak azt jelenti, hogy „az állam gazdasági alkotmánya alkotmányjogi rangú normák által elviekben kialakul.”²⁷¹ Nipperdey a gazdaság vonatkozásában négy alapmodellt különböztet meg: a liberális piacgazdaságot, a központi tervutasításos gazdaságot, a gazdasági alkotmányjogi semlegességet, ami „általában megfelel a liberális államalkotmánynak” és a szociális piacgazdaságot, „a manapság az NSZK-ban érvényes gazdasági rendet”.²⁷² Véleménye szerint a „szociális piacgazdaság négy döntő alapelvvel – a rendi elemeivel – jellemezhető”. Az egyik a *piacgazdaság*, ahol az alkotmány szerint a gazdaságban a szabad verseny, a spontaneitás uralkodik. A másik a *piacgazdaság az állammal szemben*, azaz a semleges gazdasági alkotmánnyal ellentétben a gazdasági folyamatokba történő állami beavatkozások az alkotmány által előírt szigorú határok közé szorítottak. Erre azért van szükség, mert megakadályozza, hogy csak a törvényi előírások alapelvei jelentsenek „korlátot”, mivel ez a piacgazdaság tetszőleges korlátozásaihoz vezethetne. A harmadik az a *szociális piacgazdaság*, ahol az alaptörvény (szociális) *állami elvéből* adódóan az egyének szabadságának határai az állam gazdasági folyamatokba történő beavatkozásainak mértékei. Ezek betartása tehát alkotmányjogi kötelesség is. A negyedik az a *szociális piacgazdaság*, amelyben az átfogó *verseny* fenntartását és biztosítását az állam garantálja, és ezzel a versenyt, mint rendi elvet a vállalatok számára is megalapozza. Így ezt a vállalatok nem szüntethetik meg vagy korlátozhatják. Ezáltal a felhasználók érdekei az árakhoz mérhetők, és stabilan tarthatók. Véleménye szerint ezeket lehet a legfontosabb szociálpolitikaként alkalmazni.²⁷³

Nipperdey a szociális piacgazdaság elvét közvetlenül az alaptörvényből vezeti le. „Ezért döntő, hogy az *alaptörvényben* olyan *normákat és alkotmányos elveket rögzítsenek*, amelyek a gazdaság területén a tervutasításos gazdaságot és a szabad versenyt, valamint a semlegességet egyaránt kizárják, és egyúttal – összefüggéseiben nézve – megteremtik a szociális piacgazdaságot.”²⁷⁴ Az itt említett normákról és alkotmányos elvekről a GG 2 I (az általános személyiségi jog), 9 I (egyesülési jog) és 14 I (tulajdongarancia) cikkelyei szólnak, amelyek értelmezését a szociális állam elve módosítja és befolyásolja.²⁷⁵ „Ezek az alkotmányos elvek és alapjogok nemcsak a szociális piacgazdaság, mint adott gazdaságpolitika lehetővé tétele, hanem formailag és tárgyilag alkotmányos, szociális piacgazdaságról szóló döntések is, mivel e gazdasági rend minden lényeges elemét tartalmazzák. A liberális, szociális jogállamnak

²⁶⁹ Bruno Schmidt-Bleibtreu – Franz Klein: Kommentar zum Grundgesetz. 8. Auflage Luchterhand, 1995. 100-101. o.

²⁷⁰ Magyarul lásd: Vörös: A gazdasági alkotmányjog ... 8-9. o. Vörös utal az Oliver Wendel Holmes amerikai legfelsőbb bírósági bíró álláspontjára is. uo.

²⁷¹ Nipperdey: Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz. 9. o. Idézi: Zuck: i.m. 43-44. o.

²⁷² Nipperdey: Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz. 9., 15., 18. és köv. oldalak. Idézi: Zuck: i.m. 43. o.

²⁷³ Nipperdey: Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz. 19. o. és köv. Idézi: Zuck: i.m. 44. o.

²⁷⁴ Nipperdey: Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz. 25. o. Idézi: Zuck: i.m. 44. o.

²⁷⁵ Nipperdey: Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz. 56. o. Idézi: Zuck: i.m. 44. o.

szükségszerűen és egyedül csak a szociális piacgazdaság felel meg, ami intézményi szinten garantált.”²⁷⁶

Rupp kirtikája szerint Nipperdey kora alkotmányjogi dogmatikájának megfelelően túlzottan egyoldalúan indult ki a perelhető egyéni szabadságjogokból, és ezért nehéz volt megfelelő gazdasági és alkotmányjogi alapot találnia. *Rámutatott* arra, hogy Nipperdey szerint az egyén szabadságát nemcsak az állam, hanem más egyén is veszélyezteti, ezért az alapjogok alkotmányos biztosítását nemcsak az állammal szemben kell kialakítani, hanem az egyénekkal szemben is, így a szabadságjogok belefoglalhatók a magánjogba. Rupp szerint azonban, ha az alapjogokat szubjektív jogoknak tekintjük, és az általuk kifejtett hatás iránya tipikusan az állami erőfölény ellen irányul, akkor azokat nem lehet ugyanakkor a más irányból érkező fenyegetések ellen védekezésül felhasználni. Ebből adódik – véleménye szerint – Nipperdey – újabb gyengesége.²⁷⁷ *Rupp kritikájának gyengéje* azonban a közvetett és közvetlen Drittwirkung problematikája, illetve az előbbi elismerése.

Rupp szerint az alapjogok gazdaság területére való kiterjesztéséhez, illetve az ott előforduló szabadságjogok korlátozásához *olyan tartalmat* kell az alapjogoknak tulajdonítani, amivel az állam és polgár viszonyában nem rendelkeznek. Nipperdey ugyanis a GG 12. §-ából (foglalkozás szabad megválasztása) nemcsak a szerződéskötés szabadságát olvasta ki, hanem a verseny szabadságát és a szociális piacgazdaságot is, de ennek okaira nem adott magyarázatot.²⁷⁸ *Nipperdey indokai* azonban nem rejtettek, tekintettel arra, hogy a foglalkozás szabad megválasztása és a szerződési szabadság egymással feltételezési viszonyban áll, illetve e szabadságok nem piacgazdasági rendszerben nem valósulhatnak meg. Nipperdey elméletének egyetlen *gyengéjeként* talán a szociális piacgazdaságot lehetne említeni, mivel a GG nem a piacgazdaság elvét, hanem a szociális állam elvét fogalmazza meg, amely kategóriákat nem lehet összemosni. Mindazonáltal felvethető, hogy a GG alapjogi rendszerének, illetve a BverfG határozatainak alaposabb értelmezése során a szociális piacgazdaság elve az alaptörvényből mégis kiolvasható. Erre az ellenvetésre *Rupp válasza* az, hogy „Nipperdey gazdasági alkotmánya – durván kifejezve – egyéni szabadságokból áll, amelyek mintha meghatározott gazdasági rend homorú tükréből tekintenének vissza. Azt azonban, hogy a gazdasági rend miért így néz ki, és nem máshogyan, Nipperdey nem indokolja, hanem azt magától értetődőnek fogja fel.”²⁷⁹ E magától értetődőség *melletti érv* lehet, hogy az alaptörvény szövegét az alkotmányozó hatalom ilyen tartalommal fogadta el, vagyis az alaptörvény koherens értelmezéséből nagyon eltérő gazdasági rendet nem lehet kiolvasni.

b) *Herbert Krüger* az elsők között volt, aki a vizsgált problémát az alaptörvény hatályba lépését követően elemezte. Krüger tehát a kezdetekkor a gazdaságpolitikai semlegesség elvét vallotta, de nézőpontjai jelentős fejlődésen és változáson mentek keresztül, és egy idő után feladta a gazdaságpolitikai semlegesség elvét.²⁸⁰ *Mussler és Rupp szerint* azonban a gazdaságpolitikai semlegesség csak annyiban igaz, hogy a GG a weimari alkotmányhoz képest nem tartalmaz gazdaságot érintő részt.²⁸¹ Krüger szerint viszont „az alaptörvény... ugyanolyan kevésbé tartalmaz tiszta gazdasági rendszerre vonatkozó össz döntést, mint az 1871. évi vagy a 1919. évi alkotmányok.”²⁸² Krüger ebből azt a *következtetést* vonta le,²⁸³ hogy mivel nincs pozitív döntés adott gazdasági doktrínáról, ezért nincs a törvényhozónak

²⁷⁶ Nipperdey: Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz. 64. o. Idézi: Zuck: i.m. 44-45. o.

²⁷⁷ Rupp: i.m. 9. o.

²⁷⁸ Rupp: i.m. 10. o.

²⁷⁹ Rupp: i.m. 11. o.

²⁸⁰ Zuck: i.m. 30. o.

²⁸¹ Mussler: i.m. 51. o., Rupp: i.m. 5. o.

²⁸² Krüger: Grundgesetz und Kartellgesetzgebung. 10. o. Idézi: Zuck: i.m. 30. o.

²⁸³ Krüger: Grundgesetz und Kartellgesetzgebung. 11. o. Idézi: Zuck: i.m. 30. o.

olyan kötelezettsége, hogy ilyen koncepciót valósítson meg. Véleménye szerint inkább *adott doktrína* egyszerű törvényi végrehajtásának *tilalmából kellene kiindulni*. „Már az alaptörvény alapjogi részének felületes áttekintése kétségtelenné teszi, hogy nem tartalmaz gazdasági alkotmányt. Mint H. von Hangoldt megállapítja, a gazdasági alkotmány megalkotásáról »a jövőbeni gazdasági fejlődés jelenlegi bizonytalanságai miatt tudatosan lemondtak«, és a társadalmi rend szabályozását a jövőre bízták. ... Ez azt jelenti, hogy a gazdaság területén a nem-döntés alkotmányos állapotnak tekinthető. ... Ha az alkotmányról hozott gazdaságpolitikai döntés nem-döntés, ... akkor kizárható, hogy ezt bármely dicsőséges többség a gazdasági ideológiája értelmében kitöltheti. ... Ha az alaptörvény adott gazdaságpolitikai rendszer megalkotását tudatosan elutasította, akkor az a törvényhozást és a kormányzatot egyáltalán meggátolhatja abban, hogy a gazdaságpolitikát meghatározott gazdaságelméleti rendszer megvalósításaként értelmezze. Emellett mindkettőt arra korlátozza, hogy a gazdaságpolitikát a gazdaságelméletileg értéksemleges nézőpont szerint folytassa, tehát biztosítsa az állam létét, illetve hárítsa el a közösséget és a közjót fenyegető veszélyeket.”²⁸⁴ Krüger szerint a *gazdaságpolitikai semlegesség elve lemondást* jelent minden, az alkotmány által kikényszerített gazdaságelmülethez kötött doktrínáról.²⁸⁵ Krüger úgy gondolta, hogy *értelmes alkotmányozó soha nem akarhat vegyes gazdasági alkotmányt*, mivel a gazdasági alkotmánynak sokkal inkább tisztának, ellentmondásmentesnek kell lenni. Ezért a különösen figyelni kell, ha a gazdasági alkotmányt a politikai alkotmányból akarják kiolvasni. A politikai alkotmánynak egyébként az alapjogok terén (közvetett) jelentősége van a gazdasági alkotmányra, de a politikai alkotmánynak ezen túlmenő, közvetlenül érvényes specifikus szerepe nincs. Ezért a BVerfG alapdöntése üdvözlendő: ez állapítja meg, hogy az alaptörvény nem döntött egyetlen meghatározott gazdasági rendszerről sem.²⁸⁶

Mussler és Rupp szerint azonban²⁸⁷ Krüger abban az elméletében, miszerint az alaptörvényben nincs pozitív döntés adott gazdasági doktrínáról, nem ismeri fel, hogy valamennyi alaptörvényben biztosított gazdasági szabadságjogok – a saját kibontakozásuk érdekében – a piacgazdasági rendet nem csak feltételezik, hanem egy ilyen rendet ki is alakítanak.²⁸⁸ Az egyes alapelveket ugyanis nem lehet elkülönült pozíciójukban vizsgálni; bár igaz, hogy ezek ekkor minden területen és feltétel nélkül igazak, és ezért a nemzetgazdaság rendszerével szemben semlegesek. E gazdasági szabadságjogok sokkal inkább csak bizonyos feltételek közepette teljesülnek, azaz bizonyos rendi elveket nemcsak előírnak, hanem ezek a rend alapvető építőkövei is. Véleményük szerint tehát aki azt feltételezi, hogy az olyan alapvető jogi garanciák, mint például a tulajdonhoz való jog, az öröklési jog, a foglalkozás szabad megválasztása, a szabad költözés joga, a kifejezés szabadsága, a gyülekezési és egyesülési jog nem vonatkoznak a gazdaság rendjére, alaposan félreértette az alapjogi és rendelméleti konzekvenciákat, amelyeket természetesen alapjogi hatások determinálnak.²⁸⁹

Krüger tehát egyrészt *alulértékelt* az alapvető jogok szerepét, másrészt *helytelenül* fogta fel a politikai és a gazdasági alkotmány kapcsolatát. A gazdasági alkotmány *ugyanis nem* jelent önmagában *zárt rendszert*, mivel az egyes rendelkezések értelmezéséhez és alkalmazásához az alkotmány többi részét is figyelembe kell venni.²⁹⁰

Krüger semlegesség-elméletével szemben Mussler és Zuck az alábbi kérdéseket veti fel: i) lehetséges-e a „közösségi jólét dogmamentes támogatásának” politikáját megkíséríteni anélkül, hogy közben visszanyúlnánk gazdaságtani ismeretekre? ii) Mi és ki határozza meg a

²⁸⁴ Krüger idézi Zuck: i.m. 31. o., Mussler: i.m. 52. o.

²⁸⁵ Zuck: i.m. 32. o.

²⁸⁶ BVerfGE 4, 7. Zuck: i.m. 32. o.

²⁸⁷ Mussler: i.m. 51. o.

²⁸⁸ Vö. erről Mussler: i.m. 51-52. o.

²⁸⁹ Rupp: i.m. 6-7. o.

²⁹⁰ Gygi: i.m. 102. o. A gazdasági és a politikai alkotmány szétválasztása mellett: Marini: i.m. 65. o.

közösségi jólétet támogató „gazdaságpolitikailag értéksemleges” politika tartalmi elemeit? A válasznak a kritizálók álláspontja szerint a politikai akaratképzési folyamat karakterisztikájának ismereteire kell tekintettel lenni. Ezekből következik, hogy a „semleges” politika *kitaláció*, amely a politikusok, illetve „az állam” magatartásának idealista feltevéseiből vezethetők le,²⁹¹ illetve *álomképként* definiálhatók.²⁹² Mussler szerint a BVerfG a semlegességi elméletet az 1954. évi „beruházási támogatásról szóló ítéletében” maga sem követte, hanem visszautalt a szabadságjogokra.²⁹³

Krüger következtetései Zuck szerint tehát semmiképpen *sem meggyőzőek*. Ha ugyanis az alaptörvény valóban nem tartalmazna gazdasági alkotmányt, csak az tűnhet logikusnak, hogy ettől kezdve minden gazdaságpolitikát kötöttségektől (az alapjog korlátozásra vonatkozó tesztekől is) mentesen megengedhetőnek kell tartani. Ez a következtetés azonban parciális alkotmányfogalomhoz vezet. Végső soron Krüger gazdaságpolitikai semlegességről vallott felfogása már ott eleve kudarcra van ítélve, amikor ebből az állami szervek elé állított olyan tilalmat vezetett le, amely gazdaságelmélethez kötött gazdaságpolitika megvalósítását tiltotta meg.²⁹⁴

A fentiekben ismertetett eltérő véleményeknek talán az az *indokuk*, hogy Krüger szerint a gazdasági alkotmány kifejezést *tévesen* használják. Mások ugyanis a gazdasági alkotmányt a politikai alkotmánnyal azonos rangúnak fogják fel, ami emiatt azzal azonos fokú kötelező erővel rendelkezik. Krüger azonban *rámutatott* arra, hogy a BVerfG tagadta: az alaptörvény adott gazdasági alkotmányról vagy akár adott gazdasági doktrínáról pozitív döntést hozott. Ez a *tagadás* a gazdasági alkotmány alkotmányi szintre való emelését *zárja ki*. Véleménye szerint a gazdasági alkotmány sokkal inkább másfajta és csekélyebb rangú, mint a politikai alkotmány. „A gazdasági alkotmány a politikai alkotmány része”²⁹⁵ Ennyiben tehát Ehmke nézeteihez áll közel, amikor azt fejtí ki, hogy egy politikai alkotmány egyáltalán nem tartalmazhat gazdasági alkotmányt – mert nincs a politikai alkotmányról szóló összdöntésben különös, éppen a gazdaságot érintő összdöntés.²⁹⁶ Krüger tehát a *vegyes gazdasági alkotmány* elméletének egyik támogatója volt, aki szerint az soha nem lehet egy rendszer, hanem sokkal inkább az állam és a gazdaság gyakorlatából alakul ki, és mint ilyen, kapcsolatot jelent a „magánszabadság és állami teljesítmény” között.²⁹⁷ A gazdasági alkotmány tehát Krüger esetében *nem az alkotmány alkotóeleme*, hanem az állandóan változó és folyton újjáalakítandó gazdasági rend része. Ezzel a megfogalmazással tehát Krüger *kizárta magát* az alaptörvény gazdasági alkotmányról szóló vitájából. A krügeri vegyes alkotmányra, vagyis a tág értelemben felfogott gazdasági alkotmányra *gazdaságjogi alaprendként* kellene utalni.²⁹⁸

c) A gazdaságpolitikai semlegességgel összefüggésben Klaus Schlaich a *semlegesség* különböző *jelentéstartalmait* dolgozza ki.²⁹⁹ A jelentések sokszínűsége miatt Schlaich arra az *eredményre* jut, hogy a semlegesség *viszonylagos* fogalom, „amelynél minden a mindenkor tárgyakon, helyszíneken és mértéken múlik”. Ezért egységes jogi definíció éppolyan kevésbé létezik, mint az érvényes jog különböző területein túlmutató tartalmi semlegességi elv. A

²⁹¹ Mussler: i.m. 52. o.

²⁹² Zuck: i.m. 31. o.

²⁹³ Ezenfelül a törvényhozó számára gazdasági alkotmány kialakításakor széles mozgásteret bocsátott rendelkezésre. Mussler: i.m. 52. o. BVerfGE 4, 7. és következők. Lásd még: BVerfGE 7, 377 (400); 14, 263 (275); 50, 290 (338); 57, 139 (167). Magyarul Vörös: A gazdasági jogalkotás... 246. o.

²⁹⁴ Zuck: i.m. 31. o.

²⁹⁵ Herbert Krüger: Von der reinen Marktwirtschaft zur gemischten Wirtschaftsverfassung AöR Bd. 92 1967. 15. o. Idézi: Zuck: i.m. 32-33. o.

²⁹⁶ Zuck: i.m. 33. o.

²⁹⁷ Krüger: Von der reinen Marktwirtschaft zur ... 16. o. Idézi: Zuck: i.m. 33. o.

²⁹⁸ Zuck: i.m. 33., 18. o.

²⁹⁹ Összefoglalja: Zuck: i.m. 39. o.

semlegesség így „döntési segítséget” jelent „a mértékek lefektetésében, amelyeknek az egyes esetek mérlegelésekor kell érvényre jutniuk”. Ez nem zárja ki, hogy adott tárgykör esetén, a semlegességi elvnek jogi kötelezettséget adjunk. Schlaich megvizsgálta a *gazdaságpolitikai semlegességet* – mint a társadalmi semlegesség alesetét – és megállapította: „Életrend és életszféra állami semlegességének egész más értelme és tartalma lehet (vagy kell lennie) mint az állami semlegességnek a »saját« állami dolgaiban. Végso esetben a semlegesség... államiságot jelent... Egy harmadikkal, egy »idegen rendszerrel« szemben azonban a semlegesség egy állami visszafogottság, nem-beavatkozás vagy nem-kialakítás alapvető viszonyát... tartalmazhatja.”³⁰⁰

Schlaich a BverfG-tel egyetemben abból indul ki, hogy az alaptörvény gazdaságpolitikai semlegessége csak abban áll, hogy az *alkotmányozó nem döntött* kifejezetten egy meghatározott gazdasági rendszer mellett. Ebből az következik, hogy „alkotmányjogilag az a döntő, hogy a gazdaságban történő állami cselekvések alkotmányossági vizsgálata nem attól függ, vajon ez a cselekvés az adott rend átalakulásának, egyéb állami gazdaságpolitikának vagy éppen a gazdaságpolitikai semlegességnek felel-e meg. A gazdasági alkotmány mint önálló döntési mérce nem létezik. A gazdasági alkotmánynak... mint olyannak nincs jogtételi jellemzője. ... Alkotmányjogi tilalomként hiányzik belőle a mértékre történő utalás és ezzel a tartalom. Jog következményeket nem lehet ebből a semlegességből önállóan levezetni. »Semlegesség« itt lényegében nem fejez ki semmit.”³⁰¹

Az alaptörvény értelmezéséből a semlegességet azonban az alapelvek és az alapjogok miatt valóban nem lehet levezetni, az azonban, éppen e miatt nem igaz, hogy a gazdasági alkotmány nem fogható fel önálló döntési mérceként. Az alkotmány gazdaságra vonatkozó rendelkezései ugyanis alapvetően döntési mércék a jogalkotó számára.

d) *Rüdiger Zuck* megfogalmazásában a gazdaságpolitikai semlegesség egyáltalán semmilyen, az alaptörvénynek megfelelő jogilag lehetséges tartalommal nem rendelkezik. Nem egy jogelvről van tehát szó, hanem politikailag motivált, ideológiai állításról. Ez a következő megfontolásokból adódik. Zuck szerint a *gazdaságpolitikai semlegesség* az állami cselekvések értéksemlegessége értelmében nem az alaptörvény alkotmányjogi parancsa. Még akkor is, ha az alaptörvény maga egy nem-döntés, azaz a gazdaság tudatos nem-kialakítását tartalmazza, ebből kétféle *következtetés* adódhatna: ezen a területen a teljes szabadság lehetőségének vagy a gazdasági jogtétel tilalmának kialakítása. Sem ilyen lehetőség, sem ilyen tilalom nem olvasható ki az alkotmányból. Zuck azt is kifejti, hogy ha Krügerrel együtt azt a következtetést vonnák le, hogy állami hatóságoknak ezért csak általános, és nem ideológiai, vagy állami (közjó) kritériumok szerint szabad cselekedniük, a semlegesség fogalma elvesztené minden megragadható tartalmát. Csupán az államiság pusztá szinonimája lenne. Összességében tehát a „semleges” mint „a közjó iránt és kizárólag az iránt elkötelezett” felesleges és tévútra vezető felcserélés, mert alapjában véve ez csak új (állami) ideológiát alapoz meg. Zuck szerint az a *kiindulási pont*, hogy a gazdaságpolitikai semlegesség mindenképpen létezik. A semlegesség, mint nem-beavatkozás azzal a dualista tannal képviselhető, hogy az állam és a társadalom egymással szemben áll, és az állam lemond a szabadság biztosításáról. Ezen az ideológiai feltevésen alapszik ugyanis az, hogy az alaptörvény semmilyen meghatározott gazdasági elméletet nem akart végigvinni. Itt azonban csak pusztán nem-döntés van, hallgatás, de nem semlegesség. Gazdaságpolitikai semlegességről mint a jog területén alkalmazott jogelvről nem lehet tehát szó, e fogalom csak politikai és ideológiakritika területén értelmezhető.³⁰²

³⁰⁰ Zuck: i.m. 40-41. o.

³⁰¹ Zuck: i.m. 41. o.

³⁰² Zuck: i.m. 42-43. o.

Zuck véleménye szerint a BVerfG nem képviseli a semlegességi dogmát. Ezért alig van értelme, hogy a semlegesség fogalmát a „törvényhozó kialakítási szabadsága” tételéből levezethetőnek tartsák. Mert az elméletileg tisztának gondolt kialakítási szabadság egyáltalán nem így létezik, hanem csak az alaptörvény garanciáinak és kötöttségeinek mértékéhez képest. Zuck *összefoglaló értékelése* szerint a verseny szabadságának BVerfG általi alapvető elismerése soha nem korlátozódott a nipperdey-i értelmezésre, azaz a szociális piacgazdaság megvalósítására redukált szabadságra. Zuck szerint ahhoz, hogy e normák teljes összhangban állnak, és így tárgyi értelemben gazdasági alkotmányt képeznek, a BVerfG joggyakorlatában nem található utalás. A valóságban a BVerfG joggyakorlata szép példája a judicial restraint-nek. A testület ugyanis nem elégedett meg Nipperdey nézetének elutasításával, hanem az alaptörvényhez – tehát egy politikai rendszerhez – mint szabadság és kötöttségek rendszeréhez fordult közvetlenül anélkül, hogy – gazdasági alkotmányként – közbeiktatott volna egy különleges alkotmányt.³⁰³

Ilyen, Zuck által követelt különleges alkotmányra azonban nincs szükség, mivel az az alkotmány releváns rendelkezéseinek olyan összességét jelenti, amely nem szakítható el, nem értelmezhető az alkotmányi környezetéből izoláltan.

e) *Hans H. Rupp* kifejtette, hogy aki a gazdasági alkotmány témakörében a fentiekhez képest új szempontokat akar bemutatni, *más feltételezéseket és módszereket* kell választania, *más alapjogi felfogásból* kell kiindulnia. Rupp utalt arra, hogy már régóta elfogadott az *alapjogok* objektív jogi jellege, és ebből adódóan számára a legfőbb kérdés az, vajon az alapjogok mint legfőbb jogelvek érvényesek-e a gazdasági törvényhozásra vagy sem. Ez – kritikai szemlélettel nézve Rupp tanát – nem kérdés, mert ha az alapjogok az alkotmányban rögzítettek, akkor feltétlenül kötelezik a jogalkotást. Az *újszerű alapjogi gondolkodásmód* a gazdasági alkotmány kérdésénél különösen érdekes, mert minél inkább feloldódik az alapjogok csak negatív igényének gondolata, olyan maximális jogi vezérelvek megteremtésének lehetősége tárul fel, amelyek – bár nem szükséges megfelelniük a perelhetőségnek, mégis – kötelező erővel bírnak, és így a GG 1. § (3) bekezdésének részei (véleményszabadság, gyülekezési, koalíciós és egyesülési szabadság, sajtószabadság, tulajdonhoz való jog, öröklés, munkavállalás, vállalkozás szabadsága, szabad költözés joga.). Ezek nemcsak az egyén és az állam viszonyát terhelik, hanem a magánjogrendszerben is érvényesek, és megfelelő magánjogi szabályok kialakítását követelik meg.³⁰⁴

Az *alapjogok* által kialakított társadalmi rendszer elvesztené az identitását, ha akár csak egyetlen alapjog is kiesne a *rendszerből*.³⁰⁵ A szociális rendszerek rendkívül tagolt és érzékeny egyensúlya az egyes stabilizáló faktorok cseréjének vagy megváltozásának legcsekélyebb súlyponteltolódására gyakran láncreakcióval reagál. Ugyanis éppen itt állnak fenn különösen szoros alapjogi összefüggések, mert rendkívüli munkamegosztáson alapuló gazdaságban az intenzív interakciók és információk szövedéke miatt minden szabadság más szabadságokkal áll szoros összefüggésben. Ezáltal például a tulajdon rendjének kialakítása nem csak a GG 14. §-a alapján történik, hanem a tulajdon rendjének hatásai többé-kevésbé érintik a teljes rendszer más szabadságait is.³⁰⁶

Aki azon fáradozik, hogy a *gazdasági törvényhozás* számára adott alapjogi követelményekkel összefüggésben tisztább kontúrokat adjon, el kell hagynia az értelmezési technikák általános

³⁰³ Zuck: i.m. 51. o.

³⁰⁴ Rupp: i.m. 11-13. o.

³⁰⁵ Példa a gazdaság területéről: aki a tőkepiacok állami irányítását követeli, az egyúttal a beruházások állami irányítását is igényli. Utóbbi más irányítási intézkedések meghozatalát igényli, és ezáltal a szabad gazdaság a dominó-elnék megfelelően darabokra esik, és az egész rendszer működésképtelenné válik, szabad utat biztosítva a totalitárius állam létrehozásához. Rupp: i.m. 16. o.

³⁰⁶ Rupp: i.m. 16. o.

„jogi” módszereit. A gazdasági rendet ugyanis a gazdaság adottságai is meghatározzák, mivel ettől függően a piacgazdaság más vonásokat mutat.³⁰⁷ A háború utáni években a lakáspiac kényszergazdálkodását a lakások hiányára vezették vissza, mert szükséges volt, hogy a lakosság életkörülményeit valamilyen módon biztosítsák.³⁰⁸ Ma már azonban ez alkotmányellenes lenne. Az alkotmány alapjogi szabadságelvei a valóságba történő átültetésük során nem függetlenek a tértől, az időtől és a környezettől.³⁰⁹

A *nyílt és liberális társadalom* azzal mérhető, hogy az egyének vetélkednek-e, és ha igen, mennyire. A gazdasági *verseny* nem öncél, hanem azért védett az alapjogok által, mert – bár a tapasztalatok szerint nem mentes hibáktól – megtestesíti a különféle alapjogi szabadságokat, és a személyiség kibontakozásának szabadságát. Ezért az állam közvetlenül az alapjogok által kötelezett a verseny fennmaradásának megővésére. Adott *gazdasági rendet* tehát azon lehet *lemérni*, hogy megfelel-e az alapjogi szabadságok garanciáinak vagy nem.³¹⁰

Rupp megfogalmazásából kiderül, hogy ő a tág értelemben felfogott gazdasági alkotmány képviselője: „a gazdasági alkotmány sem részleteiben, sem kialakításában *nem olvasható ki az alkotmányból*.” A *jogalkotás* tehát – Rupp szerint – azáltal *ítélhető* meg, hogy megfelel-e bizonyos gazdaságpolitikai posztulátumoknak, vagy rendi struktúráknak, illetve összhangban van-e velük, vagy nem.³¹¹ E megállapítás nem a gazdasági alkotmány alkotmányjogi értelemben felfogott koncepcióját alkalmazza, de ez nem von le semmit megállapításai értékéből.

f) Az eltérő vélemények a német BVerfG alaptörvényének eltérő értelmezéséből fakadnak, vagyis a vita kiindulópontjaként a BVerfG 1954. évi „beruházási támogatásról szóló ítélete”³¹² említendő. Eszerint „az alaptörvény nem garantálja sem a kormányzati és törvényhozó hatalom gazdaságpolitikai semlegességét, sem csak piackonform elemekkel irányított ’szociális piacgazdaságot’. Az alaptörvény ’gazdaságpolitikai semlegessége’ csak abban áll, hogy az alkotmányozó nem döntött kifejezetten adott gazdasági rendszer mellett. Ez lehetővé teszi a törvényhozónak, hogy a számára mindenkor célszerűnek tűnő gazdaságpolitikát folytathassa, amennyiben közben figyelembe veszi az alaptörvényt. A jelenlegi gazdasági és szociális rend ugyan egyike az alaptörvény szerint lehetséges rendeknek, de semmiképpen sem az egyetlen lehetséges. A törvényhozó akarata által képviselt gazdasági és szociálpolitikai döntésen alapul, amelyet egy másik döntés helyettesíthet, vagy megtörhet”. A GG nem garantálja sem a végrehajtó vagy a jogalkotó hatalom gazdasági ügyekben való semlegességét, sem a szociális piacgazdaságot. ... A GG semlegessége gazdasági ügyekben csupán azt a tényt jelenti, hogy az alkotmányozó hatalom nem fogadott el semmilyen speciális gazdasági rendet. Ez a mulasztás lehetővé teszi a jogalkotónak, hogy olyan gazdaságpolitikára törekedjen, ami a körülményeknek megfelel, feltéve, ha az figyelembe veszi a GG-t. A BVerfG a határozatban kifejtette, hogy bár az akkori (1954) gazdasági és szociális rend megfelel a GG-nek, ez nem jelenti azt, hogy ez az egyetlen út. Alkotmányossági szempontból irreleváns, hogy a beruházási törvény a fennálló gazdasági és szociális rendbe illeszkedik-e, és hogy a gazdaság irányítására alkalmazott

³⁰⁷ Élelmiszerhiánnyal küszködő és jóléti piacgazdaság. Rupp: i.m. 17. o.

³⁰⁸ BGHZ 6, 270 és köv. oldalak. Idézi: Rupp: i.m. 17. o.

³⁰⁹ Rupp: i.m. 17-19. o. Vö. a magyar Alkotmánybíróság 10/2001. (IV. 12.) AB határozatával, amelyben a testület kifejtette, hogy a kiépült piacgazdaság viszonyai között az állam a gazdasági változtatások érdekében nem vehet igénybe olyan eszközöket, amelyek a gazdasági rendszerváltozás idején kivételesen megengedettek voltak. ABH 2001. 123, 142

³¹⁰ Rupp: i.m. 21., 14. o.

³¹¹ Rupp: i.m. 14. o.

³¹² BVerfGE 4, 7. A BVerfG-nek ezt és a vonatkozó döntései tematikus összefoglalását és értelmezését angolul lásd bővebben: Donald P. Kommers: The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany, Duke University Press, Durham and London 1997. 245-248. o.

eszköz megfelel-e a piacgazdaságnak. A testület hozzátette, hogy nincs felhatalmazva a törvényhozó hatalom megfontolásának megítélésére, csak azt vizsgálja, hogy a diszkrecionális hatalma határain belül maradt-e, és nem élt-e vissza vele. Észre kell venni, hogy minden közvetlen eszköz többé-kevésbé korlátozza a piaci erők mozgásterét. Elviekben lehet olyan törvényt hozni, amely egy különleges csoport érdekeit szolgálja, de az ilyen törvénynek a közösségi jólétet kell szolgálnia, és nem szabad figyelmen kívül hagynia mások olyan érdekeit, amelyek védelmet érdemelnek.³¹³

A kommentátorok szerint a BVerfG e döntéssel nem azt fejezte ki, hogy az alkotmányi rend alatt minden gazdasági rend lehetséges. Pontosabban azt mondta, hogy a törvényhozónak játéktér áll a rendelkezésére a gazdasági és szociális rend konkrét kialakításában.³¹⁴ *Senki sem vonja kétségbe*, hogy a szövetségi államban ma megmutatkozó szociális piacgazdaság a Ludwig Erhardt és Alfred Müller-Armack koncepciójának megfelelő konkrét kialakításában a kormányzat és a törvényhozó döntésén alapszik. *Nyilvánvaló* azonban az is, hogy minden döntésnek az alkotmányi rend keretében kell maradnia. A vita csak arról szólhat, hogy vajon az alkotmányi rend keretében csupán a szociális piacgazdaságnak megfelelő, erre vonatkozó gazdasági- és szociálpolitikát lehet megvalósítani, vagy más gazdasági rendnek megfelelő gazdasági- és szociálpolitikát is.³¹⁵

A BVerfG a kérdést világosan tárgyalta a *munkavállalók együttdöntéséről*³¹⁶ szóló határozatát kiegészítő döntésében: A GG „átengedi a gazdasági rendet a törvényhozónak, aki a GG által számára meghatározott kereteken belül szabadon dönt”. Ennek korlátja a magánjogi rend, amit a törvényhozó nem tud a kormányzással veszélyeztetni.³¹⁷ „Ennek megfelel az, amikor a BVerfG kijelentette, hogy a GG gazdaságpolitikailag semleges; a törvényhozó minden neki szak- és célszerűnek tűnő gazdaságpolitikát követhet, amennyiben eközben a GG-t, különösen az alapjogokat figyelembe veszi.”³¹⁸ A törvényhozót széleskörű alakítási szabadság is megilleti.³¹⁹ Az alkotmányi rend relatív nyitottságának meg kell valósulnia egyrészt azért, hogy a történelmi változást elviselje, másrészt, hogy az alkotmány normatív ereje ne kerüljön veszélybe. Mindazonáltal a törvényhozó alakítási szabadságának a figyelembe vétele nem vezethet annak a megkurtításához, amit az alaptörvény a módosításakor is garantálni szándékozik, vagyis nem vezethet az egyes alapjogokban garantált egyéni szabadság megrövidítéséhez anélkül, hogy azt az emberi méltóság érvényre juttatása szükségessé ne tenné. Emiatt a feladat abban áll, hogy az állam szabad gazdaság- és szociálpolitikai alakítását (aminek a törvényhozó számára felismerhetőnek kell lenni) egyesítsék az alapjogvédelemmel, amely alapján az egyén alkotmányjogi igénnyel élhet a törvényhozóval szemben.”³²⁰

A BVerfG-nek az alapdöntésétől³²¹ való *eltávolodást* az irodalom többszörösen javasolta. Legelőször akkor, amikor a *hatvanas évek végén* a 109. § (2) és a (4) bekezdései bekerültek a GG-be. Majd, a *hetvenes években*, amikor az együttdöntési törvényről szóló vita

³¹³ A beruházási törvény ilyen jogszabály, a hitelezők – érdeket és valószínűleg osztalékot megjelenítő – kötvényeket kapnak a hozzájárulásuk nagyságának megfelelően. A hitelezők gazdasági érdeke így nem önkényesen lett megkárosítva, még akkor sem, ha a befektetésre vonatkozó saját döntésüket el kellett halasztaniuk. Nem állapítható meg tehát a GG megsértése. *Kommers*: i.m. 244-245. o. *Mussler*: i.m. 52. o. *Zuck*: i.m. 48-49. o. BVerfGE 4, 7. és következők. Lásd még: BVerfGE 7, 377 (400); 14, 263 (275); 50, 290 (338); 57, 139 (167).

³¹⁴ Ez nem csak a gazdasági rendre igaz, hanem a GG alapján az összes törvényi rendre.

³¹⁵ *Schmidt-Bleibtreu – Klein*: Kommentar zum Grundgesetz. 100-101. o.

³¹⁶ Mitbestimmung; 1.3.1979.; 1 BVR 532/77

³¹⁷ *Schmidt-Bleibtreu – Klein*: Kommentar zum Grundgesetz. 100-101. o.

³¹⁸ A határozat utal: BVerfG 4,7 (17 f) – Investitionshilfgesetz

³¹⁹ A határozat utal: BVerfGE 7, 377 (400) – Apotheken; 25, 1 (19 f) – Mühlengesetz; 30, 292 (317, 319) – Erdölbevorratung.

³²⁰ BVerfGE 7, 377 (400) *Schmidt-Bleibtreu – Klein*: Kommentar zum Grundgesetz. 102. o.

³²¹ BVerfGE 4, 7

kiteljesedett.³²² A következő állomást az 1990. május 18-i német-német egyesülési szerződés jelentette,³²³ mivel az alkotmány szintjén helyt foglaló dokumentum a szociális piacgazdaságot mindkét szerződő fél közös gazdasági rendjeként rögzítette.³²⁴ Végül akkor, amikor 1994-ben hosszú vitát követően a GG 20a cikkelyében meghatározták a természetes életfeltételek védelmét, amely szociális és ökológiai piacgazdaság irányába történő megfontolásokat kínált.³²⁵ Az eltávolodás azonban – Tettinger véleménye szerint 1999-ig még nem történt meg – a BVerfG és az államjogtan még mindig az alaptörvény gazdaságpolitikai semlegességének gondolatát követi, és a nemzetgazdasági modelltanulmányokhoz való orientációt visszautasítják.³²⁶

g) A *szociális piacgazdaság* a fejlődésre való nyitottsága és szociális komponense miatt *lehetővé teszi*, hogy az állam meghatározott helyzetekbe *nem piackonform* eszközökkel is beavatkozhat. Ez alapján is *megválaszolható* az a kérdés, hogy egy másfajta gazdasági alkotmány – teljesen liberális piacgazdaság, államilag tervezett gazdaság, gazdasági jogilag semleges gazdaság – a GG alapján lehetséges-e egyáltalán.³²⁷ A *teljesen liberális* piacgazdaság a GG szerint nem lehetséges, mivel az az állami cselekvések szociális állam által megparancsolt szociális komponenseit semmibe veszi.³²⁸ Az *államilag tervezett gazdaságban* a központi tervezés és kormányzás határozza meg a gazdaság menetét. A tervgazdaság semmibe veszi a szabadságot és az emberi méltóságot, és örökös gondnoksághoz, illetve a szabadságok pusztulásához vezet. Leszögezhető, hogy ez a GG alapján kizárt gazdasági rend. A szociális állam klauzulájára alapuló állam azonban nem öltheti magára az éjjeliőr állam ruháját sem, mivel szociális korrekciós kötelezettsége van.³²⁹ A piacgazdaság szociális tulajdonsága kezdetektől fogva összekötődött az állami korrektúrával és a piaci mozgások kordában tartásával. Sem azok, akik a szociális piacgazdaságot a gyakorlatban megvalósították,³³⁰ sem a – szellemi felkészültséget szállító – szociálökonomisták³³¹ nem jelentették ki, hogy az állami árpolitika a krízisre hajlamos gazdasági területen megengedhetetlen. Azt követelték csupán, hogy minden gazdasági tevékenységnek magángazdasági formában kell működnie.³³² Az a gazdasági rend, amelyet Ludwig Erhardt és Alfred Müller-Armack szociális piacgazdaságnak nevezett, a GG alapjogi rendelkezéseibe olyan *objektív értékrendet* foglal bele, amely a jog minden területére érvényes.³³³ A szociális piacgazdaság a piacgazdaság számára értékrendet jelent, amely lényege a szociális közösségben, a személyiség szabad

³²² Tettinger: i.m. 679. o.

³²³ Ld. ehhez az 1990.6.25-ös szövetségi törvényt (BGBl. II. 518. oldal.)

³²⁴ Szemlátomást más Hans H. Rupp: Die Sozial Marktwirtschaft in ihrer Verfassungsbedeutung. In. HdbStR IX. 1997. 129. o. és köv. (134. o. és köv.); P. Badura: Staatsziele und Garantien der Wirtschaftsverfassung in Deutschland und Europa. In Festschrift für Stein. 1997. 409. o. és köv. Idézi: Tettinger: i.m. 679-680. o.

³²⁵ Hasonlóan ahhoz, amit a brandenburgi alkotmány 42. cikkely II 1-ben található. Tettinger: i.m. 680. o.

³²⁶ Tettinger: i.m. 679., 683. o.

³²⁷ Schmidt-Bleibtreu – Klein: Kommentar zum Grundgesetz. 102. o.

³²⁸ A teljesen liberális piacgazdaság a gazdasági szabadság visszaéléséhez, a verseny és a beavatkozás tilalma miatt az állami szociálpolitika kizárásához vezetne. Schmidt-Bleibtreu – Klein: Kommentar zum Grundgesetz. 102-103. o.

³²⁹ A gyengébbeket meg kell védenie az erősebbtől, garantálnia kell a megélhetési minimumot, biztonságot kell teremtenie a gazdasági jogban, illetve ezt az állami rendet aktívan kell védenie. Schmidt-Bleibtreu – Klein: Kommentar zum Grundgesetz. 103. o.

³³⁰ L. Erhardt, A. Müller Armack

³³¹ W. Eucken, A. Rüstow, F. Böhm, W. Röpke, E.A von Hayek, L. von Mises, F.W Meyer, F.A. Lutz, O. Veit, L. Miksch, G. Schmödlers, J. Rueff.

³³² A GG maga tette lehetségessé az állami árpolitikát (pl. az agrár- vagy a szárazföldi szállítás területén), az állami monopóliumokat (vasút, posta) stb. A GG tehát a Bundok igazgatási monopóliuma mellett kifejezetten megnevezi az állami gazdasági tevékenységet.

³³³ BVergFE 93, 165, 172 ff

kibontakoztatásában, illetve a méltóságban nyilvánul meg. Az is e gazdasági rend immanens *eleme*, hogy minden helyzethez tud igazodni, még azokhoz az előfeltételekhez is, amelyeket a GG szociális és szabadság beállítottsága mindenkor előír. A GG és a szociális piacgazdaság követelménye nem a korlátlan szabadság, hanem a *szociálisan kötött szabadság*. A BVerfG összes, szabadsággal és szociális kötöttséggel kapcsolatos kérdéssel foglalkozó döntése *abból indul ki*, hogy a GG valamennyi életterület (különösen az alapjogok) számára szociális kötöttségű szabad értékrendet ír elő. Az alapjog korlátozása esetén gazdasági területen is figyelembe kell venni az *arányosság* elvét. A GG 2. § (1) bekezdésében található személyiség szabad kibontakoztatása felöleli a szerződési szabadságot, a gazdasági tevékenység szabadságát, a versenyszabadságot, a vásárlás szabadságát, a fogyasztás szabadságát ugyanúgy, mint a 12. § szerinti foglalkozás megválasztásának szabadságát, a 14. § szerinti magántulajdon és öröklés szabadságát, és a 9. § szerinti koalíciós szabadságot. Ezek a szociális piacgazdaság *lényeges alkotórészei*, amelyek rendpolitikailag *nem semlegesek*, hanem teljes erejük a gazdasági kiterjedésben *csak* a szociális piacgazdaságban *bontakozik ki*. A szociális piacgazdaság megszüntetése ezeknek az alapjogoknak a sérelme nélkül elképzelhetetlen.³³⁴ Mussler és Rupp amellet érvel³³⁵ hogy valamennyi alaptörvényben biztosított gazdasági szabadságjog a kibontakozásuk érdekében a piacgazdasági rendet nem csak feltételezik, hanem egy ilyen rendet ki is alakítanak.³³⁶

A szociális piacgazdaság alkotmányi védelmével kapcsolatban megemlítenéd, hogy a GG hasonlóan más alkotmányokhoz – megfelelő *kártérítés* ellenében – megengedi az *államosítást*.³³⁷ A BVerfG véleménye szerint az államosítás nemcsak a magántulajdon érinti, hanem megszünteti a *foglalkozás megválasztásának szabadságát*.³³⁸ Ezzel kapcsolatban mondta ki a BVerfG, hogy „az ilyen intenzitású beavatkozás a foglalkozás szabadsága megválasztásába csak két feltétel fennállta esetén lehet: 1) a monopóliumnak különösen fontos közösségi javak védelmét kell szolgálnia, 2) a közösségi javakat fenyegető veszélynek súlyosnak és közelinek, vagy legalábbis nagyon valószínűnek kell lennie. A veszélyek elhárítására igénybe vett monopóliumnak mindkét esetben nélkülözhetetlennek kell lennie.”³³⁹ E döntésben egyértelművé vált, hogy a piacgazdasági rendszer államszocializmus vagy más közgazdasági vállalkozás útján történő megszüntetésének áthághatatlan korlátai vannak a foglalkozás megválasztása szabadságának érdekében.³⁴⁰ A BVerfG szerint a gazdasági rendről a GG 12. cikkelye tárgyi alkotmányjogi alap-, illetve érték döntést tartalmaz. A 12. cikkelyt értéket eldöntő alapjogi normaként lehet tehát felfogni,³⁴¹ amely a gazdasági élet rendjének kialakításában szabadságot biztosít a törvényalkotó számára, és pozitív oltalmi kötelezettségeket is implikál.³⁴²

Abból, hogy a *jogalkotónak széles mozgástere* van, *nem* lehet azt a következtetést levonni, hogy az alapjogokra felépült gazdasági rendet törvénnyel tetszése szerint korlátozhatja vagy megváltoztathatja. A GG a német alkotmányjogban elsősorban az alapjogok lényegét védi a korlátozástól (19. § (2) bekezdés), azért, hogy az alapjogok gazdasági területen történő

³³⁴ Schmidt-Bleibtreu – Klein: Kommentar zum Grundgesetz. 103-104. o.

³³⁵ Mussler: i.m. 51. o.

³³⁶ Vö. erről Mestmäcker: Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung. 51. o. és köv. Idézi: Mussler: i.m. 51-52. o.

³³⁷ Amikor a piacgazdaság szociális kialakítása csak meghatározott gazdasági területek államosításával valósulhat meg (vasút, posta), ezt kizárólag a piacgazdaság keretein belül lehet megvalósítani. A 15. § csak nagyon korlátozott államosítási politikát enged meg, és a bankok, illetve a tőzsde államosítása e szakaszra nem alapítható.

³³⁸ Bármely foglalkozás államosítása azt jelentené, hogy azt csak közalkalmazottként vagy köztisztviselőként lehet ellátni.

³³⁹ BVerfG az 1967. 44. Schmidt-Bleibtreu – Klein: Kommentar zum Grundgesetz. 105. o.

³⁴⁰ Schmidt-Bleibtreu – Klein: Kommentar zum Grundgesetz. 8. Auflage 105. o.

³⁴¹ BVerfGE 7, 377 (404).

³⁴² Tettinger: i.m. 686. o.

megszüntetését megakadályozza, illetve, hogy alapjogokra épülő gazdasági rendet biztosítson. A GG 19. § (2) ezért a piacgazdaság rendjének legerősebb védelmezője.³⁴³ Aki szerint a szociális piacgazdaság csak egy jelszó, ami a GG megsértése nélkül megváltoztatható, egyrészt nem veszi figyelembe az alaptörvényt.³⁴⁴ Másrészt azt is figyelmen kívül hagyja, hogy az alkotmányozó 1969-ben a 109 §-ba a (2) és a (4) bekezdéseket foglalta bele, amelyek a piacgazdasági rendből történő kiindulásra utalnak, és a szociális piacgazdaság koncepciója nélkül nem érthetők. Ezek az előírások a teljes adóztatás eszközrendszerét tartalmazzák az összgazdaság egyensúlyának állami célmeghatározására vonatkozó felelősséggel együtt, így azt mutatják, hogy az alkotmányozók a szociális piacgazdaságot mint alkotmányban rögzített gazdasági rendet képzelték el.³⁴⁵

A törvényhozó alakítási szabadsága³⁴⁶ *csak alapelveként* létezik, amely azon alapul, hogy a törvényhozó magatartása általában összhangban van az alaptörvénnyel. Az elméleti korlátozások azonban bőségesek lehetnek. Egy másik határozatában a BVerfG kifejtette, hogy a törvényhozó alakítási szabadságának *alkotmányjogi határai* az igazgatás törvényszerűségeinek alapelvéből, az általános egyenlőségi tételből és különösen a GG vonatkozó alapjogi cikkelyeiből adódnak, és különböző, a testület által kialakított követelményeknek kell megfelelnie.³⁴⁷ A piacgazdasági rend csak akkor korlátozható, ha egy gazdasági ágazat bajban van, és csak olyan mértékben, amennyire a visszás helyzet (baj) elhárítása érdekében szükséges.³⁴⁸ Úgy, ahogyan a GG 2. § (1) bekezdésében védett általános szabadságjog nem garantál korlátozhatatlan szabadságot, a szociális piacgazdaság szabad gazdasági rendje sem garantálja a piac uralmát. Az intervenció joga az egyenlőségi jogból következik. Az Alkotmánybíróság gazdasági rendről szóló döntéseinél nem lehet abból kiindulni, hogy a GG a gazdasági rendről való döntést a jogalkotó (törvényhozó) szabad belátására bízta. Az ugyanis politikai döntés, hogy a gazdasági rendet, aminek a GG a keretét adja, csak szociális piacgazdaságként értelmezik, vagy annak egy másik nevet adnak.

A szociális piacgazdaság rendszerének keretén belül a jogalkotó és a politikai döntéshozó grémium mindenkori feladata, hogy a szociális jogállamban a szabadság és az egyenlőség legjobb megvalósulását próbálja meg elérni. A szociális piacgazdaság tehát az alapjogok és néhány egyéb alkotmányi érték megvalósítása a gazdaság területén.³⁴⁹

A BVerfG legújabb döntéseit és a jogirodalmi álláspontokat tekintve a gazdaságpolitikai intézkedések, különösen gazdaságot irányító törvények esetén *három összefoglaló megjegyzést* lehet tenni:³⁵⁰ i) a BVerfG szerint a gazdasági rendről a GG 12. cikkelye tárgyi alkotmányjogi alap-, illetve értékdöntést tartalmaz. A 12. cikkelyt értéket eldöntő alapjogi normaként lehet tehát felfogni,³⁵¹ amely a gazdasági élet rendjének kialakításában szabadságot biztosít a törvényalkotó számára, és pozitív oltalmi kötelezettségeket is

³⁴³ Schmidt-Bleibtreu – Klein: Kommentar zum Grundgesetz. 104. o.

³⁴⁴ Ezt a BVerfG a 2, 9, 12 és 14 §-okhoz fűzött döntésében kifejezetten el is ismerte.

³⁴⁵ Schmidt-Bleibtreu – Klein: Kommentar zum Grundgesetz. 105., 100-101. o.

³⁴⁶ BVerfGE 27, 375 (390), Zuck: i.m. 52. o.

³⁴⁷ BVerfGE 21, 292 (299), Pl. az energiaellátás BVerfGE 30, 292 (312), közlekedéspolitika BVerfGE 26, 259 (264), BVerfGE 30, 250 (262), BVerfGE 30, 290 (317), BVerfGE 331, 119 (131, 133), BVerfGE 32, 333 (339), BVerfGE 30, 290 (317), Zuck: i.m. 50., 52. o.

³⁴⁸ Ezt azonban nem lehet úgy értelmezni, hogy az adott ágazatot állami terv alapján igazgatják. A szabadság elsőbbségének megvalósulása érdekében először mindent meg kell próbálni annak érdekében, hogy a helytelen irányú fejlődést piackonform vagy ehhez közeli eszközökkel korrigálni lehessen. Például hivatali szabályozásokkal, ellenőrzésekkel vagy a legrosszabb esetben – egyedi esetre vonatkozóan – a munka megtiltásával vagy szabályozásával. Ennek módját a GG 12. §-ára vonatkozó BVerfG által kidolgozott lépcsőelmélet egyértelműen bemutatja.

³⁴⁹ Schmidt-Bleibtreu – Klein: Kommentar zum Grundgesetz. 107. o.

³⁵⁰ Zuck: i.m. 52. o.

³⁵¹ BVerfGE 7, 377 (404).

implikál.³⁵² ii) A törvényhozó kialakítási szabadsága³⁵³ csak alapelveként létezik, amely azon alapul, hogy általában a törvényhozó magatartása összhangban van az alaptörvénnyel. Az elméleti korlátozások azonban bőségesek lehetnek. iii) Megállapíthatók az ún. funkciógaranciák, amelyek a törvényhozó kialakítási szabadságának *alkotmányjogi határait* jelentik (különösen az igazgatás törvényszerűségeinek alapelve, az általános egyenlőségi tétel és különösen a GG 2 I, 12 I, 14 I cikkelyeiből adódó korlátok).³⁵⁴

Megállapítható tehát, hogy az alkotmány gazdaságpolitikai semlegessége – az alkotmány rendszertani értelmezése, illetve az alapjogok egyre növekvő szerepe, valamint a gazdasági integráció felgyorsulása miatt – olyan államban sem tartható elmélet, ahol kifejezett gazdasági rendszerre való utalás nem is szerepel az alkotmányban. A szociális államiség azonban – ellentétben a piacgazdasággal – nem a gazdaságpolitikára, vagyis az államnak a gazdasággal kapcsolatos magatartásra utal, hanem elsősorban az állam és a társadalom szerepére mutat rá.³⁵⁵

2. Gazdasági alkotmány a Magyar Köztársaságban

A gazdasági alkotmány meghatározást a magyar Alkotmányra vonatkoztatva a következőképpen lehetne aktualizálni. A gazdasági alkotmányt alkotó – tehát ahhoz közvetlenül kapcsolódó – alaptörvényi rendelkezések közül alapvető fontosságú a preambulum, illetve a piacgazdaságot deklaráló 9. §. Ezen kívül megkülönböztethetők a gazdasági alkotmányhoz közvetlenül kapcsolódó – azt alkotó – további alapjogok, alkotmányi elvek, illetve az ahhoz csak közvetetten tartozó, a gazdasági alapjogok gyakorlásának előfeltételéül szolgáló alkotmányi rendelkezések, valamint az egyes állami szerveknek a gazdasági életbe való beavatkozását meghatározó rendelkezések, azaz ezek releváns feladat- és hatáskörei. E rendelkezéseket egészíti még ki, illetve pontosabban a megvalósulásukhoz, megvalósításukhoz, megvalósíttatásukhoz szükséges az Alkotmányban felállított jogvédő háló.

a) A gazdasági alkotmány szerkezete

A magyar Alkotmányban a gazdasági alkotmány a *piacgazdaság* elvére épül. Mivel a piacgazdaság közgazdasági értelemben feltételezi a szabad versenyt, a vállalkozások működését, illetve a tulajdont, ezért nem is lenne szükséges a külön hangsúlyozásuk. A gazdasági alkotmány esetében azonban az Alkotmány rendelkezéseiből kell kiindulni, ami azt eredményezi, hogy a *tulajdoni formák* egyenjogúsága és egyenlő védelme, a *verseny* szabadságának és a *vállalkozás* jogának elismerése (9. § (1) és (2) bekezdés), illetve a *tulajdonhoz* való jog (13. §) a piacgazdaság – és ezáltal a gazdasági alkotmány – lényeges tartalmi eleme lesz. Az Alkotmánybíróság a gazdasági alkotmány fogalmi körébe vonta a *70/B. §-t*, amikor a munkához való jogot – helyesebben a foglalkozáshoz való jogot – kapcsolatba hozta a vállalkozás jogával,³⁵⁶ és ehhez az álláspontjához a továbbiakban is konzekvensen ragaszkodott. Következésképpen a foglalkozás szabadsága ún. *szociális*

³⁵² Tettinger: i.m. 686. o.

³⁵³ BVerfGE 27, 375 (390), Zuck: i.m. 52.o.

³⁵⁴ Zuck: i.m. 50.o.

³⁵⁵ A szociális állam és a jóléti állam fogalmát nem lehet szinonimaként használni. A szociális állam alkotmányi, normatív, míg a jóléti állam pusztán leíró fogalom. A szociális állam a jóléti államnak csak az alkotmányi formában szervezett egyik fajtája. G. S. Katrougalos: The „Economic Constitution” of the European Union and the protection of social rights in Europe. www.iacloworldcongress.org/workshop/6 (2004. 11. 24.) 4. o.

³⁵⁶ Vö. pl. a 21/1994. (IV. 16.) AB határozattal. ABH 1994. 119-120.

*oldala*³⁵⁷ – az Alkotmány *bérre*, illetve *pihenésre* vonatkozó rendelkezései – is az gazdasági alkotmány része. Ugyanezt lehet elmondani az *érdekszerveződési szabadságot* biztosító 70/C. §-ról. Az Alkotmány gazdasági része a gazdasági jogok tekintetében is biztosítja a *férfiak és a nők egyenjogúságát*, illetve deklarálja, hogy a munkavégzés során a nők és a fiatalok védelmét külön szabályok is biztosítják. Közvetlenül a gazdasági alkotmány területéhez tartozik a piacgazdasággal való összefüggése miatt az *állami tulajdon* és az *állami gazdálkodó tevékenység* is. Mivel a *szövetkezetek* is alkotmányi intézmények, és az állam elismeri önállóságukat, ezért ezek is ide tartoznak. A gazdasági alkotmány jelentős garanciális intézményének – a tulajdonvédelem egyik legfontosabb alkotmányi eszközeként – a *kisajátításra vonatkozó szabály* tekinthető. Az *öröklési* jognak is van tulajdonjogi vonatkozása, így e jogot is e körbe indokolt bevonni. A gazdasági alkotmány területéhez tartozik az *önkormányzatok* tulajdonát biztosító alkotmányi rendelkezés és az önkormányzati alapjogok (44/A. §), illetve egyéb alapjogok is: a foglalkozáshoz való joggal is összefüggő *közhivatal-viselés joga*, és a *sztrájkjog* is.³⁵⁸

A gazdasági alkotmányhoz közvetetten is kapcsolódnak különböző alapjogok, amelyek a gazdasági alkotmányba tartozó alapjogok gyakorlásának az alapját vagy *előfeltételét* alkotják. Az egyes gazdasági alapjogok részei a személyiség szabad kibontakoztatásának, amely az általános személyiségi jogként felfogott emberi méltósághoz való jog dinamikus oldalához tartozik.³⁵⁹ Az alapjog gyakorlás további előfeltételeiként jelölhető meg a jogképesség, a szervezetalakítás szempontjából jelentős egyesülési jog, illetve annak alapját képező gyülekezési szabadság, illetve a már említett diszkrimináció tilalma³⁶⁰ az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedések biztosításával. A testi és lelki egészséghez, a művelődéshez való jog, valamint a tudományos és művészeti élet szabadsága, a tanszabadság és a tanítás szabadsága a gazdasági alapjogok életfeltételeket biztosító csoportjának – a foglalkozás szabadsága – elsődleges alapját képezik. E jellegük miatt indokolt e kulturális jogokat a gazdasági alkotmányhoz közvetetten kapcsolódó alapjogokként felfogni.

A gazdasági alkotmányhoz tartoznak továbbá az *Országgyűlés* és a *Kormány* gazdasági élet meghatározására vonatkozó hatáskörei, illetve az *Állami Számvevőszék*, valamint a *Magyar Nemzeti Bank* Alkotmányban meghatározott feladata. Az *egyres állami szervek gazdaságba való beavatkozásának a lehetőségei* körébe vonhatók nemcsak az egyes hatáskörök, hanem a különféle *alapkötelezettségek* is.

Az egyes állami szervek feladat és hatáskörét illetően a magyar gazdasági alkotmány – a történeti megközelítést is alkalmazva – meglehetősen szűk szavú, és tartalmában – a modern demokrácia követelményeinek megfelelően – a szocialista alkotmány rendelkezéseit módosította, a kiegészítés igénye nélkül. Ez természetesen nem vonatkozik az új, demokratikus intézményekre.³⁶¹

³⁵⁷ A szociális oldal nem az Alkotmányban fellelhető bizonyos szociális jogok biztosítását jelenti, és a megfogalmazás nem utal az állam intézményvédelmi kötelezettségére sem (vö. az AB álláspontjával a téma tárgyalásánál). A szociális oldal tehát szerencsétlen kifejezés, a használatát (megszokottsága és egyszerűsítő jellege miatt) mégis fenntartom.

³⁵⁸ A gazdasági alkotmány tehát igen tág területet fed le, nem korlátozható az Alkotmány preambulumaának a piacgazdaságra való utalására és csak öt gazdasági alkotmányjogi tárgyú szabályra: a 9. § (1) és (2) bekezdésére, a 10. § (2) bekezdésére, a 12. § (2) bekezdésére illetve a 13. (1) bekezdésére. *Vörös*: A gazdasági jogalkotás... 247-263.o.

³⁵⁹ 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990. 42, 44-45, 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991. 272, 278, 279

³⁶⁰ A téma vonatkozásában erről lásd bővebben *Vörös*: A gazdasági alkotmányjog egyes kérdései. 25-27. o.

³⁶¹ Az értekezés azonban az Állami Számvevőszékkel és a Magyar Nemzeti Bankkal nem foglalkozik.

A hatályos Alkotmány szerint az *Országgyűlés* a legfelsőbb államhatalmi és népképviselői szervként biztosítja a társadalom alkotmányos rendjét, meghatározza a kormányzás szervezetét, irányát és feltételit. E jogkörében – többek között – törvényeket alkot, meghatározza az ország társadalmi-gazdasági tervét, megállapítja az államháztartás mérlegét, jóváhagyja az állami költségvetést és annak végrehajtását. Az *Országgyűlés* 1949 augusztus 20-ától – a 10. § szerint – a legfelsőbb államhatalmi szervként – illetve 1972-től népképviselői szervként is (19. §) – meghatározta a kormányzás szervezetét, irányát és feltételeit, illetve törvényeket alkotott. Ezen túl a modellváltásos alkotmányozásig megállapította a népgazdasági tervet, és meghatározta az állami költségvetést, illetve 1972-től jóváhagyta annak végrehajtását. A *Minisztertanács* az Alkotmány 25. §-ában meghatározottak szerint biztosította a népgazdasági tervek megvalósítását, majd 1972-től – a 35. §-ban foglaltak alapján – a megvalósításukról is gondoskodott. A 70. § kimondta, hogy az Alkotmány végrehajtásához szükséges törvényeket az *Országgyűlés* elé terjesztette. A Kormánynak ugyanez a feladata fennáll ma is. A jogállami Alkotmány 35. §-a arról rendelkezik, hogy a *Kormány* biztosítja a társadalmi-gazdasági tervek kidolgozását, gondoskodik megvalósulásukról, és feladatának ellátása során együttműködik az érdekelt társadalmi szervezetekkel. A Kormány továbbá köteles az Alkotmány végrehajtásához szükséges törvényjavaslatokat az *Országgyűlés* elé terjeszteni.

A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 2. § b) pontja szerint az *Országgyűlés* törvényben állapítja meg a gazdasági rendre, a gazdaság működésére és jogintézményeire vonatkozó alapvető szabályokat. A 4. § arról rendelkezik, hogy a gazdasági rendre vonatkozóan törvényben kell szabályozni különösen a tulajdonviszonyokat, a magánszemélyek és a jogi személyek vagyoni viszonyait, az állam kizárólagos gazdasági tevékenységét, a gazdálkodó szervezetek jogállását és állami irányításuk alapvető rendjét, az állami pénzügyeket, az adókat és az adójellegű köteleességeket, a központi költségvetést, a munkaviszony és a munkavédelem alapvető kérdéseit. A jogalkotó hatalom ennek megfelelően megalkotta a Polgári Törvénykönyvet, a Munka Törvénykönyvét, az adókra vonatkozó törvényeket, és a költségvetési, illetve a zárszámadási törvényeket.³⁶² Ezek törvényhozói tárgykörben maradását biztosítják a népszavazás Alkotmány által kizárt tárgykörei. A 28/C. § (5) bekezdése a) pontja alapján nem lehet országos népszavazást tartani a költségvetésről, a költségvetés végrehajtásáról, a központi adónemekről és illetékekről, a vámokról, valamint a helyi adók központi feltételeiről szóló törvények tartalmáról.

Az Alkotmány a VI. fejezetében rendelkezik az Állami Számvevőszékről (továbbiakban ÁSZ) és a Magyar Nemzeti Bankról (a továbbiakban MNB). E két szerv gazdasági alkotmányba való szereplését a funkciójuk alapozza meg. Az ÁSZ intézményét 1989-ben a totális alkotmányrevízió állította vissza a jogállam szervezeti rendszerének kiépítése, az állam bevételeinek, kiadásainak, valamint az állami vagyon hasznosításának ellenőrzése érdekében.³⁶³ Az alkotmányi meghatározás szerint az Állami Számvevőszék az *Országgyűlés* pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve. Az alaptörvény többek között rögzíti azt is, hogy az ÁSZ elnöke a zárszámadás ellenőrzéséről készült jelentést a zárszámadással együtt terjeszti az *Országgyűlés* elé.³⁶⁴ Az MNB a Magyar Köztársaság központi bankja, amely – a csatlakozásra tekintettel lévő módosítás értelmében – külön törvényben meghatározott módon felelős a monetáris politikáért.³⁶⁵

³⁶² A hatályos jogalkotási törvény e napjainkban már feleslegesnek tűnő rendelkezését indokolt megszüntetni, mivel ezek jelentőséget gyakorlatilag csak a törvény hatálybalépése és a parlamentáris rendszer kialakítása között kaptak.

³⁶³ *Petrétei József*: Alkotmányjog II. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2005. 197. o. Vö. az Alkotmány 32/C. §-ával.

³⁶⁴ Az Alkotmány a továbbiakban az ÁSZ szervezetére vonatkozó szabályokat tartalmaz.

³⁶⁵ Alkotmány 32/D. §, ami a továbbiakban az MNB elnökének választásáról, az MNB beszámolási kötelezettségéről, és az MNB elnökének rendeletalkotási hatásköréről rendelkezik. Az alkotmánymódosítás

A gazdasági alkotmányba tartozó *egyetlen kötelezettséget* tartalmaz a magyar Alkotmány (70/I. §) a közteherviselés kötelezettsége képében. Minden természetes személy, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet köteles jövedelmi és vagyoni viszonyainak megfelelően a közterhekhez hozzájárulni.

b) A magyar Alkotmánybíróság álláspontja az Alkotmány gazdaságpolitikai semlegességére vonatkozóan

Az Alkotmány gazdaságpolitikai semlegességével kapcsolatban az Alkotmánybíróság átvette a BVerfG kezdeti álláspontját, azonban annak, illetve a jogirodalomnak a fejlődésével nem tartott lépést. Ennek megfelelően a ma uralkodó vélemény: „Az Alkotmány egyébként nem kötelezi el magát a piacgazdaság semmilyen tartalmi modellje mellett.”³⁶⁶ „Az Alkotmány – a piacgazdaság deklarálásán túl – gazdaságpolitikailag semleges. Az Alkotmányból az állami beavatkozás nagysága, ereje, még kevésbé annak tilalma közvetlenül nem vezethető le.”³⁶⁷ Látható, hogy az AB a fentebb igazoltan túlhaladottnak minősített német érvelést követte, és azt nem revideálta a magyar alkotmányi tartalomnak (preambulum), illetve a német dogmatikai, valamint alkotmánybírói gyakorlat változásának fényében.³⁶⁸

Mivel a törvényhozó a gazdaságpolitika megállapításában széleskörű szabadsággal rendelkezik, és e szabadságra vonatkozóan az *Alkotmány semmilyen rendelkezést* nem tartalmaz, érdemes néhány gondolatot szentelni a következményeknek, vagyis az e vonatkozású alkotmánybírói döntéseknek. Az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmány keretei között a *törvényhozás mérlegelési* jogkörébe tartozik: az adópolitikájával miként alakítja a gazdasági, pénzügyi folyamatokat,³⁶⁹ a jogalkotót tehát a mentességek és a kedvezmények meghatározásánál *széleskörű mérlegelési jog* illeti meg. Ennek gyakorlása során viszont tekintettel kell lennie az Alkotmányban is nevesített jogokra, de ezen túlmenően érvényre juttathat az Alkotmányból le nem vezethető, esetenként rövid távra irányadó gazdaságpolitikai, életszínvonal-politikai, szociálpolitikai és egyéb célkitűzéseket. A jogalkotói mérlegelésnél *nem a jogi*, hanem az egyéb szempontok játsszák a meghatározó szerepet.³⁷⁰ Az ilyen döntések elsődlegesen *politikai felelősséget* vonnak maguk után. Ebből az is következik, hogy az *Alkotmánybíróság* – saját álláspontja szerint – *nem jogosult* a jogalkotói mérlegelés célszerűségi – gazdaságpolitikai – szempontú felülvizsgálatára. Az Alkotmánybíróság hatásköre akkor nyílik meg, ha a jogalkotó mérlegelési jogának gyakorlása során ellentétbe kerül az Alkotmány valamely rendelkezésével.³⁷¹ Alkotmányossági probléma akkor merül fel a mérlegeléssel összefüggésben, ha ennek alapján a kivételeket, a kedvezményeket érintő, vagy az általánostól eltérő szabályozása alkotmányos elveket vagy

témájában lásd Chronowski Nóra – Petrétei József: EU-csatlakozás és alkotmánymódosítás: minimális konszenzus helyett politikai kompromisszum. Magyar Jog 2003. 8. sz. 449-466. o.

³⁶⁶ 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994. 117, 119

³⁶⁷ 33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993. 153, 158, 915/B/1993. AB határozat, ABH 1994. 619, 621. A semlegességre való utalást ld. még. 963/B/1993. ABH 1996. 437, 440, 19/2004. (V. 26.) AB határozat, ABH 2004. 321, 339. Szakirodalomban lásd pl. Ádám: Az Alkotmánybíróság szerepe az emberi jogok védelmében. 61. o.

³⁶⁸ Vö. a 19/2004. (V. 26.) AB határozattal, amely a 33/1993. (V. 28.) AB határozatra, a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatra utal. ABH 2004. 321, 340

³⁶⁹ 1117/B/1993. ABH 1995. 663, 671

³⁷⁰ A mentességgel kapcsolatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy valamely kötelezettség alóli mentesülésre vagy kedvezményre való jogosultság az adott társadalmi csoporthoz tartozás következménye, nem tekinthető szerzett, örökös jognak. 1326/B/1990/4. AB határozat, ABH 1991. 779, 780, 6/B/1993. AB határozat, ABH 1993. 770, 771, 1467/B/1992. AB határozat, ABH 1993. 753, 754

³⁷¹ 1467/B/1992. AB határozat, ABH 1993. 753, 754, 12/1994. (III. 2.) AB határozat, ABH 1994. 402, 403

jogokat sért.³⁷² Ennek megítélése érdekében az érintett gazdasági alapjogokat a jellemzőjüknek megfelelően és a környezetükben lenne érdemes vizsgálni.

Az Alkotmánybíróság „elvontan, általános ismervvel csak a szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami beavatkozás kritikus nagyságát, amelynek túllépése már – a piacgazdaság sérelme miatt – alkotmányellenes. Az a beavatkozás minősíthető így, amely fogalmilag és nyilvánvalóan kizárná a piacgazdaság létét; például az általános államosítás és a szigorú tervgazdálkodás bevezetése. A piacgazdaság ugyanezen korlátok között jön számításba a gazdasági rendszert leíró, illetve meghatározó jogok és intézmények értelmezésénél is. A szélső eseteken túl azonban a piacgazdaság irreleváns minden alkotmányossági vizsgálatnál. Az adott gazdaságpolitika szerint más-más az ideális piaci szabadság, s a törvényhozó elképzelését erről az Alkotmánybíróság nem helyettesítheti a sajátjával.” „Végül pedig alkotmányos lehet a piac korlátozása a piac szabadságától teljesen független alapjogok és alkotmányos érdekek miatt is.”³⁷³ Az állam a szabályozása során a piacgazdaság tényleges viszonyait nem hagyhatja figyelmen kívül, illetve nem regulálhat rosszhiszeműen és tetszése szerint.³⁷⁴ A piac korlátozása továbbá semmilyen esetben nem sérthet alapjogot.³⁷⁵

Éppen emiatt *lenne indokolt* a gazdasági alapjogok tartalmának és funkcióinak, valamint korlátaiknak Alkotmányba foglalása, aminek eredményeként az Alkotmánybíróság az egyes alapjogokat is érintő gazdaságpolitikai döntést alkotmányjogilag is értékelné tudja. Természetesen a gazdaságpolitika alakítására vonatkozó jogalkotói szabadság és ennek gyakorlására vonatkozó elvek egymással összhangban történő meghatározása nem könnyű feladat, de szükségesnek bizonyulhat. Ha ugyanis az alaptörvény egészének értelmezéséből meghatározott elméleti gazdasági rend bontakozik ki, akkor a jogalkotó csak akkor működik alkotmányosan, ha azt a meghatározott gazdasági rendet valósítja meg. Ennyiben tehát a gazdasági rend elveit (az alkotmányi rendelkezésekkel összhangban) az Alkotmánybíróságnak is értékelnie lehetne. A BVerfG döntéseiből körvonalazódó és a gazdasági alkotmány témakörében említett *funkciógaranciákat* az Alkotmánybíróság nem mindig alkalmazza, és megállapítható, hogy a testület általában formális indokokra hivatkozik.

A gazdasági alkotmány *értékkötöttségével* kapcsolatban emelhető ki, hogy az AB nem is használja a gazdasági alkotmány kifejezést, és a gazdasági alkotmányosság fogalmát is csupán egy indítvány alapján alkalmazta.³⁷⁶

A *gazdasági jogállamiság* elvének és a közgazdaságtan tapasztalatai felhasználásának összefüggésével, illetve a szubszidiaritás és a funkcionalitás elvével kapcsolatban érdemes utalni az AB *hosszú távra szóló garanciákról* (nem adóügyi jogszabályban állapít meg

³⁷² 1117/B/1993. AB határozat, ABH 1995. 663, 672

³⁷³ Ugyanakkor e tétel megfordítva is igaz: alkotmányellenes lehet a piacnak – a piac szabadságától ugyancsak teljesen független – olyan korlátozása, amely valamely alapjogot sért. 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994. 117, 120

³⁷⁴ Az ezzel kapcsolatos problémát az okozza, hogy a jogalkotói hatalommal való visszaélés kérdésköre a magyar alkotmányjogban kidolgozatlan. A téma feldolgozására irányuló törekvést lásd Kiss László: Gondolatok a jogalkotói hatalommal való visszaélésről (Keresetlen esetek). In Tanulmánykötet Erdősy Emil professzor 80. születésnapja tiszteletére. (szerk. Balogh Ágnes – Hornyák Szabolcs) Pécs 2005. 291. oldaltól, Fábrián Adrián: A jogalkotó kárfelelőssége a magyar jogrendben. In PhD Tanulmányok III. (szerk. Ádám Antal) Pécs 2005. 28-33. o.

³⁷⁵ Vö. a 21/1994. (IV. 16.) AB határozattal (ABH 1994. 117, 120), a 31/1998. (VI. 25.) AB határozattal (ABH 1998. 247, 249-250).

³⁷⁶ Az indítványozók álláspontja szerint a sérelmesnek talált törvénynek a Gt. idézett rendelkezései alóli kivételt megállapító szabálya sérti az Alkotmány preambulumban megfogalmazott szociális piacgazdaság alkotmányos követelményét, az Alkotmány 9. § (1) bekezdését, továbbá általában a gazdasági alkotmányosság követelményrendszerét. 33/1993. (V. 28.) AB határozat. ABH 1993. 247. 248-249. A keresés az AB honlapján a Határozatkeresés menüpont alatt történt legutóbb 2005. szept. 15-én.

valamilyen adókedvezményt) szóló érvelésére. A garanciák megváltoztatása miatt az AB szerint célszerű lenne a jogszabályban jelölni meg azt a határidőt, ameddig az állam a garanciákat változatlan tartalommal vállalja.³⁷⁷ Ebben a követelményben megjelenik a jogbiztonság követelménye, a *bizonyosság* és *egyértelműség*. A testület szerint, ha a jogalkotástani szabályt a jogalkotó nem vette figyelembe, esetenkénti alkotmányossági vizsgálat keretében lehet eldönteni, hogy ez az államnak a jogalkotási hatáskör nyújtotta erőfölényével való visszaélése-e, avagy a jogszabály kibocsátása óta eltelt hosszú idő alatt bekövetkezett jelentős változások eredménye.³⁷⁸ A jogszabály kibocsátása óta *eltelt hosszú idő alatt bekövetkezett jelentős változások* „*kényszerítő szükségnek*” minősülhetnek, amit az alkotmányossági vizsgálat keretében az Alkotmánybíróságnak kell megítélni. Ekkor tehát a testület figyelemmel lenne a *közgazdaságtan tapasztalataira*, de ezt *megakadályozhatja* az AB szerepfelfogásának eltérő megközelítése: a testület ugyanis kijelentette, hogy „az adott gazdaságpolitika szerint más-más az ideális piaci szabadság, s a törvényhozó elképzelését erről az Alkotmánybíróság nem helyettesítheti a sajátjával.”³⁷⁹

Az AB a fenti „*kényszerítő szükség*” nélküli helyzetben az eredetileg határidő nélkül vállalt garanciák körének szűkítése vagy azok megszüntetése esetére is megpróbált *korlátot* állítani. A kényszerítő szükség tesztje tehát nem valódi teszt, a jogalkotói beavatkozásra azon túl is lehetőség van, ami a címzettek jogbizonytalanságát növeli, mivel az AB csupán három jogtechnikai korlátot állított. Az első jogtechnikai megoldás a módosítás kihirdetése és hatálybalépése között biztosítandó hosszabb *felkészülési idő*, ami reális követelmény minden olyan esetben, amikor a jogszabály jelentős (nem csak gazdasági) változást okoz. További korlátként értékelte az AB azt, hogy a kihirdetés és a módosítás jogi, gazdasági vagy egyéb következményeinek, hatásainak *tényleges beállta között* méltányos időtartam álljon az érintettek rendelkezésére, illetve az azonnali hatályú módosítás az érintettek köre szempontjából ne legyen *visszamenőleges* érvényű.³⁸⁰ Első két feltételt azonban csak – napjainkban hazánkban gyermekcipőben járó – megfelelő *következménybecsléssel* lehet megvalósítani. Az utolsó követelmény implicite azt foglalja magában, hogy a nem ex nunc hatályú hatálybaléptetés esetében alkalmazható a visszaható hatályú jogalkotás, ami a vonatkozásban *értelmezhetetlen*.³⁸¹ Ezzel feltehetőleg nem érvényesül a testületnek az a különös korlátként megfogalmazott elve, hogy a módosítás hatálya *általában* nem terjedhet ki azokra a természetes és jogi személyekre, akik (amelyek) az állami garanciában bízva a módosítás hatálybalépése előtt kezdtek hozzá a kedvezményezett tevékenységhez, mert az ezzel ellentétes szabályozás a jogbiztonság elvébe ütközik.³⁸²

Az Alkotmánybíróság a gazdasági alkotmány területén – az alapjogokon túl – az *adókedvezményekkel* és a közteherviseléssel összefüggő elméletet dolgozta ki viszonylagos részletességgel. Bár a terület inkább a (gazdasági) alapjogokkal – különösen a foglalkozás (vállalkozás) szabadságával – van összefüggésben,³⁸³ adott eset eldöntésében szerepet kap az alkotmány gazdaságpolitikai semlegességének vizsgálata, illetve az arra vonatkozó felfogás. Ezért röviden érdemes a témának néhány gondolatot szánni.

A közteherviselési kötelezettség alapja az Alkotmány 70/I. §-a. Az *adó rendeltetése* elsődlegesen az, hogy a személyek az Alkotmány 70/I. §-a szerint jövedelmi és vagyoni viszonyaiknak megfelelően hozzájáruljanak a közterhekhez, azaz megteremtsék a pénzügyi fedezetet az állami szervek fenntartásához, illetőleg — az állami újraelosztás révén — a

³⁷⁷ 9/1994. (II. 25) AB határozat, ABH 1994. 74, 76

³⁷⁸ 9/1994. (II. 25) AB határozat, ABH 1994. 74, 76

³⁷⁹ 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994. 117, 119-120, 1162/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 559, 561

³⁸⁰ 9/1994. (II. 25) AB határozat, ABH 1994. 74, 76

³⁸¹ Igaz ugyan, hogy az AB hosszú távra szóló garanciák módosítása esetében visszaható jogalkalmazás egyébként is alkalmazandó elvét általános korlátként értékelte. 9/1994. (II. 25) AB határozat. ABH 1994. 74, 76

³⁸² 9/1994. (II. 25) AB határozat, ABH 1994. 74, 76

³⁸³ A témát lásd a foglalkozás szabadságánál is.

különböző közérdekű feladatok ellátásához. Az adó az állami gazdaságpolitikának fontos eszköze, amelynek segítségével a törvényalkotó direkt vagy indirekt módon orientálni tudja a gazdasági élet szereplőit azáltal, hogy bizonyos dolgokat vagy tevékenységi fajtákat adókötelezettség alá von, illetőleg nem von, továbbá adókedvezményben részesít vagy nem részesít.³⁸⁴ Ebből következően az *államnak* a kedvezmények és mentességek alkotmányossági megítélésével összefüggésben a gazdaságpolitikai, foglalkoztatáspolitikai és szociálpolitikai kérdésekben viszonylag *nagy szabadsága* van.³⁸⁵ Ez alapján az állam nemcsak az Alkotmányból közvetlenül levezethető célkitűzéseit valósíthatja meg, hanem ezen túlmenően érvényre juttathat az Alkotmányból közvetlenül nem következő, esetenként rövid távra irányadó célkitűzéseket is. Ekkor *Alkotmánybíróság* azt vizsgálja, hogy ez nem került-e szembe az Alkotmány valamely rendelkezésével.³⁸⁶ E vizsgálat azonban – a fentiek fényében – nem elegendő, illetve az AB nem veszi mindig figyelembe az alkotmányi rendelkezéseket (preambulum). Az AB álláspontja szerint *adókedvezményhez* senkinek *sincs alanyi joga*. A jogalkotó a korábban juttatott kedvezmények mértékét, alkalmazási körét, igénybevételi lehetőségének időtartamát aggálytalanul korlátozhatja, vagy a jövőre nézve megszüntetheti, ha már nem kívánja tovább előnyben részesíteni az eredetileg támogatandónak tartott tevékenységeket.³⁸⁷ Tekintettel arra, hogy az adókedvezmény sajátos gazdaságpolitikai ösztönző eszköz is, ez az álláspont nem vitatható, mivel alkalmazásával az állam bizonyos tevékenységi fajtákat vagy beruházásokat támogathat. Mivel azonban a kedvezmény utólagos mérséklése vagy megszüntetése – az AB szerint is³⁸⁸ – kedvezőtlen helyzetbe hozza azokat, akik a hatályos jogszabály maradandóságában bízva – esetleg jelentős anyagi kockázatot vállalva – kezdték meg a kedvezménnyel ösztönzött tevékenységüket, bizonyos korlátokat lenne indokolt megállapítani. Ezt azonban a testület figyelmen kívül hagyta, és a fenti megállapítást fenntarthatónak vélte.³⁸⁹ Az AB természetesen helyesen mondja ki, hogy a törvényhozó dönti el – pénzügyi, gazdasági stb. szempontok alapján – hogy mely adóalanyokra, illetve adótárgyra nézve nyújt adókedvezményt vagy mentességet. Az Alkotmánybíróság szerint azonban a *hatásköre* az adókedvezményekre vonatkozó jogszabályi rendelkezések alkotmányossági vizsgálatánál csak arra szorítkozik, hogy a törvényhozó a mérlegelési jogkörében megállapított kedvezmények megállapításával nem sért-e alkotmányos rendelkezést (többek között az Alkotmány 70/A. §-át). Azt *nem vizsgálja* – nem vizsgálhatja –, hogy a döntés miért éppen a kiválasztottakra esik, illetve, hogy az igazságos, célszerű vagy méltányos-e.³⁹⁰ Az AB tehát nem alkalmazza a *vállalható gazdaságpolitikai cél* meghatározásának tesztjét, és nem vizsgálja az *elvárhatóság szintjét* sem. Következésképpen az Alkotmánybíróság nem vizsgálja az állami *gazdaságpolitika feladatait*. Ez nem új hatáskört jelentene, hanem a normakontrollnak, illetve az alkotmányértelmezésnek az Alkotmány rendelkezéseinek megfelelő ellátását. Ennek fényében nem minősíthető fenntartható álláspontnak az, hogy ilyen kérdéseket az AB nem vizsgálhat.

³⁸⁴ 31/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 240, 246, 60/B/1998 AB határozat. ABH 2001. 976, 979. Az adójogról lásd bővebben: Szilovics Csaba: Csalás és jogkövetés az adójogban. Gondolat Kiadó, Budapest 2003.

³⁸⁵ A jogalkotó széles keretek között mérlegelhet a köztehermérték megállapításakor, szabadsága igen nagy abban a kérdésben is, hogy a közteherherviselési kötelezettség kiindulópontjaként milyen gazdasági forrást választ ki, és ennek alapján mit jelöl ki a közteher tárgyának. 44/1997. (IX. 19.) AB határozat, ABH 1997. 304, 306-307, 620/B/1992. AB határozat, ABH 1994. 539, 541, 60/B/1998 AB határozat. ABH 2001. 976, 979, 31/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 240, 246, 61/1992. (XI.20.) AB határozat, ABH 1992. 280, 281

³⁸⁶ 61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABH 1992. 280, 281, 60/B/1998 AB határozat, ABH 2001. 976, 979

³⁸⁷ 9/1994. (II. 25.) AB határozat, ABH 1994. 74, 75-76

³⁸⁸ 9/1994. (II. 25.) AB határozat, ABH 1994. 74, 76

³⁸⁹ 9/1994. (II. 25.) AB határozat, ABH 1994. 74, 76

³⁹⁰ 12/1994. (III. 2.) AB határozat, ABH 1994. 402, 403-404

Az éves költségvetésben előirányzottakon kívül elfogadott *speciális adókra*³⁹¹ vonatkozóan *rögzítendő*, hogy ez csak akkor minősülhet alkotmányosnak, ha a következő összetett tesztet kielégíti. A jogalkotói elképzelésnek mindenekelőtt a „*gazdaságpolitikai teszt*” hat részének kell megfelelnie: kényszerítő állami érdeket kell igazolni, tényszerűnek és elszámoltathatónak kell lennie, illetve az adóztatott csoport és az adó között speciális kapcsolatnak kell lennie, és a megadóztatott csoportnak speciális felelősséget kell viselnie az adó által orvosolt helyzetért, valamint a kivetett teher és az adó által elért haszon között szubsztanciális kapcsolatnak kell fennállnia.³⁹² A „*jogpolitikai teszt*” két részből áll.³⁹³ Az első rész szerint az adó által terhelt csoportnak azonosíthatónak és a köztől tisztán megkülönböztethetőnek kell lennie. A második alapján a törvényhozásnak időszakonként felül kell vizsgálnia a helyzetet, és az adót újra ki kell szabnia, ha a körülmények annak folytatását megkövetelik.³⁹⁴ Ehhez a kísérleti jogalkotás módszerét lehet felhasználni.³⁹⁵ Ha e követelmények állíthatók a jogalkotóval szemben, akkor nem feltétlenül igazolható az, hogy a magyar Alkotmánybíróság nem vizsgálja, a jogalkotó gazdasági jogalkotása során megfelel-e ezeknek a kritériumoknak. Egy önkormányzati rendelet alkotmányellenessége ügyében (1531/B/1991. AB határozat)³⁹⁶ úgy tűnik, hogy az AB talán nem tudatosan és nem bevallottan felhasználta az említett gazdaságpolitikai teszt bizonyos elemeit, és így gazdaságpolitikai (adópolitikai) kérdésben nyilvánult meg. Egy községi önkormányzat belterületi földre ugyanis az irányadó törvénynek megfelelő mértékű telekadót vetett ki,³⁹⁷ de az AB a formális megközelítés mellett mégis vizsgálta az önkormányzat szándékát is (mi volt az adott adópolitikai lépés indoka?), amiért a telekadót kivetette. E „vizsgálatot adóelméleti szakvéleménnyel alátámasztott törvényességi, illetőleg alkotmányossági vizsgálattal” egészítette ki. Kiss László az e rendeletet eredményező jogalkotási folyamatot *jogalkotói hatalommal való visszaélésként* jelöli, amely akkor állapítható meg, ha a jogalkotó valamely jogintézményt nem annak a jogrendszeren belüli rendeltetése szerinti célra használ fel.³⁹⁸

Az *Alkotmány gazdaságpolitikai semlegessége* a szociális piacgazdaság kitételre, az alapjogok elismerésére és garantálására tekintettel *vitatható*. Ez a BVerfG-től való helytelen átvétel volt, mivel a Grundgesetz és az Alkotmány egymással össze nem vethető rendelkezéseket tartalmaz. Ilyen például a GG-ben a szociális állam elve, illetve a piacgazdaságra való utalás hiánya, vagy az Alkotmány rendszerváltozás által befolyásolt és meghatározott tartalma. A

³⁹¹ E terhek azt a vádat alapozzák meg, hogy az éves adóbevétel feletti parlamenti kontroll gyengül, ami aláássa a demokratikus elszámoltathatóságot. „Az ilyen speciális adók a jogállamiságot és az egyenlőséget tiszteletben tartó államban ritka kivételnek számítanak, mivel ellentmondanak az egyenlő köztelherviselés általános elvének.” Paul Kirchhof: Budgeting Levies Earmarked for the Achievement of Social Policies, In Reports on German Public Law and Public International Law, ed. Rudolf Bernhardt-Ulrich Beyerlin, Heidelberg, C. F. Müller Juristischer Verlag, 1986, 146. o. Idézi: *Kommers*: i.m. 245. o. Ma ez a BVerfG uralkodó álláspontja. Vocational Training Act ügy 55, BVerfGE 274, 297 (1980)

³⁹² *Kommers*: i.m. 567. o.

³⁹³ Vocational Training Act ügy. A tesztet a Handicapped Tax Act ügyben (57 BVerfGE 139 (1981)), és az Investment Aid II ügyben (67 BVerfGE 256 (1984)) is alkalmazták. A Coal Penny ügy (1994) a legújabb különadós ügy. Szénpénzt gyűjtöttek a magánfogyasztóktól a villanyáram számla mellett, amit a házi és az importált szén árkülönbségeinek az ellensúlyozására használtak azzal a céllal, hogy azt a világpiaci szinttel jobban összehangba hozzák. A BVerfG szerint a szénpénz alkotmányellenes terhet rótt a villamos áram fogyasztóira, így csak ezt a csoportot kényszerítette arra, hogy a villamosság előállítására használt szénre vonatkozó közös(ségi) érdek kielégítésének költségét viselje. *Kommers*: i.m. 246. o.

³⁹⁴ *Kommers*: i.m. 567. o. Nem tartom elképzelhetetlennek e követelménynek a pénzügyi alkotmányba foglalását sem.

³⁹⁵ A témáról lásd bővebben: Drinóczi Tímea – Petrétei József: Jogalkotástan. Dialóg Campus 2004. 414. o.

³⁹⁶ Ismerteti Kiss László: Gondolatok... 292-293. o.

³⁹⁷ Az AB kimondta, hogy az adómegállapítás joga körében az önkormányzatokat a törvény keretein belül nagy döntési szabadság illeti meg. 1827/B/1991. AB határozat, ABH 1992. 531, 532

³⁹⁸ Kiss László: Gondolatok... 294. o.

németek a szociális piacgazdaságot ma is működő gazdasági modellként fogadják el, és nem zárják ki, hogy ez az alkotmányi keretek között változtatható. Az alkotmányértelmezési módszer miatt azonban ez a magyar Alkotmány esetében nem vállalható álláspont. A gazdasági alkotmány, a gazdasági alapjogok elméletére, illetve a magyar Alkotmány szövegére tekintettel érdemes lenne az Alkotmánybíróságnak az Alkotmány gazdaságpolitikai semlegességére vonatkozó álláspontját felülvizsgálni. Ez a változás nem azt jelentené, hogy az Alkotmánybíróságnak gazdaságpolitikai döntéseket kellene hoznia a jogalkotó helyett,³⁹⁹ csak azt juttatná kifejezésre, hogy elfogadja, az Alkotmány nem (érték)semleges, vagyis nem semleges gazdaságpolitikailag, ennek következtében az alkotmánybíráskodás sem lehet az.⁴⁰⁰ Összegzésként megállapítható tehát, hogy az Alkotmánybíróságnak az alkotmányi rendelkezések alapján kell értékelnie a jogalkotó hatalmat úgy, hogy közben figyelembe veszi a gazdasági alapjogok elméletét, és alkalmazza az azokkal, illetve az adóztató állami beavatkozással összefüggésben rögzíthető teszteket. Ez valószínűleg a testület szerepfelfogásában némi változást tenne szükségessé, de nem jelentené azt, hogy az Alkotmánybíróság az Alkotmány által számára meghatározott kereteken túlra merészkedne. A gazdasági alkotmányosság hazánkban ekkor nagyobb mértékben tudna érvényesülni, amit megtámogatna a gazdasági alkotmány máshol megtalálható, de a hazai alaptörvényben hiányosan vagy egyáltalán nem szereplő elemeinek normatív szintű kidolgozása, és Alkotmányba foglalása. Ezáltal a testület eredményesen és érdemben reagálhat a jogalkotói hatalommal való visszaélésekre is.

c) A magyar gazdasági alkotmány hiányosságairól

A magyar gazdasági alkotmány összehasonlító szemléletű vizsgálata során sajnos egyértelművé válik, hogy az alaptörvényünk korántsem rendelkezik a gazdasági alkotmány fogalmának, illetve az európai gazdasági alkotmányok – ideértve az EASZ-t is – általában vett összes tartalmi elemeivel. Az EASZ vizsgálatának fontosságát nem homályosítja el az a felfogás, amely szerint e dokumentum nem is minősíthető valódi alkotmánynak,⁴⁰¹ illetve nem teszi feleslegessé a két elutasító népszavazási eredmény sem. Ha Európa a jelenleg elgondolt formájában kíván tovább létezni, és a globális versenyben hatékonyan akar részt venni, akkor az EASZ-ben megfogalmazott gazdaságirányítási rendelkezésektől, illetve alapjogoktól nagyon különböző szabályok nem kerülnek megalkotásra. A szakirodalom egyébként a Közösségek tekintetében is emlegeti a gazdasági alkotmány kifejezést annak tág, jogi értelmében, értelemszerűen nem alkotmányjogi szempontból.⁴⁰²

ca) A gazdasági alkotmányok központi elemei

Az *európai alkotmányokról* általánosságban megállapítható, hogy a gazdasági rendre vonatkozóan jobbra csak az újabb alaptörvények⁴⁰³ tartalmaznak szabályokat. A gazdasági alapjogok tekintetében is alapvető különbség vonható meg Európa két része között, különösen

³⁹⁹ Az ettől való kifejezett elzárkózást lásd *Vörös: A gazdasági alkotmányjog egyes kérdései*. 24. o.

⁴⁰⁰ Ádám Antal szerint az Alkotmány maga nem semleges gazdaságpolitikailag, de az alkotmánybíráskodásnak feltétlenül annak kell lennie. E két feltétel azonban véleményem szerint nehezen alkalmazható együtt.

⁴⁰¹ Legújabbán lásd *Petrétei József* tanévnyitó beszédét a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán Az Európai Alkotmány dilemmái címmel. 2005. szeptember 5. Ellentétes felfogást lásd *Chronowski Nóra: „Integrálódó” alkotmányjog*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2005. 17. o.

⁴⁰² Magyar irodalmat lásd például *Szalayné Sándor Erzsébet: Az Európai Unió közjogi alapjai*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2003. 85. o.

⁴⁰³ Különösen a svájci alkotmány (1999), illetve a portugál alkotmány (1997).

a munka világával összefüggő alapjogokkal kapcsolatban figyelhetők meg eltérések.⁴⁰⁴ A pénzügyi alkotmányra fiskális részét tekintve néhány alkotmány alig, vagy nem tartalmaz rendelkezéseket (például a magyar) ellentétben néhány más (például a cseh vagy a lett) alaptörvénnyel. A kapcsolódó ellenőrzést tekintve elmondható, hogy mindegyik alkotmány rendelkezik gazdasági, pénzügyi ellenőrző szervről. A pénzügyi alkotmány monetáris összetevőjét tekintve valamennyi alkotmány tartalmaz a nemzeti bankra vonatkozó rendelkezéseket. Van példa arra is, hogy az alkotmány az adóra vonatkozó szabályokat is megfogalmaz.⁴⁰⁵

Néhány európai alkotmány *gazdasági területet érintő törvényalkotási tárgyköröket* is rögzíti (GG VII. fejezete, az osztrák alkotmány 10. és 12. szakaszai, a svéd alkotmány VII. fejezete, a francia alkotmány V. fejezete). A pénzügyi jellegű jogalkotásról a francia alkotmány 47., illetve a cseh alkotmány 42. szakasza részletesen rendelkezik. Külön *pénzügyekről és azok ellenőrzéséről* szóló részeket tartalmaz a német alaptörvény a X., a svéd alkotmány a IX., a japán alkotmány a VII., az észt alkotmány a VIII, illetve az osztrák alkotmány az V. fejezetében. A *közpénzek feletti ellenőrzést gyakorló szervekről* azok az alkotmányok, amelyek a pénzügyekről külön fejezetben rendelkeznek *e részben* szólnak. A *más megoldást* választó alaptörvények az auditálást végző állami szervnek *külön fejezetet* szentelnek (észt alkotmány XI., illetve a cseh alkotmány V. fejezete).

Az EASZ⁴⁰⁶ gazdasági és pénzügyi alkotmányával összefüggésben érdemes rögzíteni, hogy a szöveg meglehetősen részletes rendelkezéseket tartalmaz a téma vonatkozásában, és a fiskális rendelkezéseket a gazdaságpolitika keretén belül (III. Rész, III. Cím, II. fejezet), illetve az Unió pénzügyeivel összefüggésben (I. Rész VII. Cím) tárgyalja. A monetáris politikát érintik az árstabilitásra, az Európai Központi Bankra (a továbbiakban EKB), illetve a központi bankok európai rendszerére vonatkozó szabályok. Az EASZ külön rendelkezik az eurózónába tartozó, illetve az ún. eltéréssel rendelkező államokról. Az EASZ külön része, az Alapjogi Karta tartalmazza az alapjogokat, amelyek körében új szisztematikát alkalmazva⁴⁰⁷ igen részletesen rendelkezik a gazdasági alapjogokról. A továbbiakban az EASZ tartalmi gazdagsága miatt ezzel indokolt bővebben foglalkozni, különös tekintettel arra, hogy az EASZ a tagállami gazdaságpolitikákra vonatkozóan meghatározó rendelkezéseket tartalmaz.

Az EASZ gazdasági és pénzügyi alkotmányának központi elemeként a szociális piacgazdaság megfogalmazása (I-3. cikk),⁴⁰⁸ illetve a III-177., III-178., valamint a III-184., III-185. cikkek jelölhetők meg. Az EASZ a I-3. cikkelyében – ellentétben például a német alaptörvénnyel és

⁴⁰⁴ Lásd például a volt szocialista államok részletesebb alkotmányait például a dán, a holland alaptörvényekkel összevetve.

⁴⁰⁵ Holland alkotmány 104. §

⁴⁰⁶ Holger B. Friedrich: A European Economic and Financial Constitution. Convention Spotlight 2002. 5. sz. www.eu-reform.de 3. o. A Unió alkotmányos alapjai definiálását lásd bővebben: Chronowski Nóra: Integrálódó alkotmányjog. PhD Értekezés. 2004. 21. oldaltól.

⁴⁰⁷ Erről lásd bővebben például Ádám: Az Alkotmányba illő alapértékekről. 199-200. o., Balogh Zsolt: Paradigmaváltás lehetőségei a szociális jogok védelme terén. Jogtudományi Közlöny 2005. 9. sz. 369-370. o.

⁴⁰⁸ Az I-3. cikk (3) bekezdése jelöli meg azt a célt, amely elérése érdekében az Unió munkálkodik. Ez a fenntartható fejlődés, ami hármason nyugszik: a kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen és az árstabilitáson – amelyek egyben a piacgazdasághoz kapcsolódó cél és feladat meghatározások. –, illetve a szociális piacgazdaságon. Egyesek szerint a szociális piacgazdaság megfogalmazása helyett a „szociális Unió” vagy a „szociális Európai jogrend” kifejezéseket lehetett volna az Európai Unió Alkotmányának szövegébe beilleszteni. (Joerges – Rödl: i.m. 12. o.) Nem kétséges, hogy mindkét kifejezésnek európai alkotmányi szinten létjogosultságot kellene nyernie, azonban az tagadhatatlan, hogy egyiknek sincs szoros köze a gazdasághoz, a gazdaságpolitikához vagy a belső piachoz, tehát azokhoz az alapvető fogalmakhoz, amelyet az EGK-t megalapításában, majd későbbi fejlődésében kulcsszerepet játszottak. Ezekhez közelebb áll a szociális piacgazdaság alkotmányi szövegbe történő felvétele. Az EU szociális dimenziójáról lásd Az Európai Unió szociális dimenziója (szerk. Gyulavári Tamás) OFA Kht. 2004.

hasonlóan más európai alkotmányokhoz – *expressis verbis* rögzíti a szociális piacgazdaság elvét.⁴⁰⁹ A III-177. cikk felöleli a *gazdaságpolitikára*, illetve a *monetáris politikára* vonatkozó főbb, és a tagállamokra is kötelezően ható *uniós célokat és elveket*.⁴¹⁰ Ennek betartása, megvalósítása érdekében az EU-nak megfelelő, alkotmányjogi értelemben felfogott, tehát az EASZ-ben megjelenő gazdasági- és pénzügyi alkotmánnyal kell rendelkeznie úgy, hogy a gazdasági és a pénzügyi alkotmányosság is megvalósuljon.

A gazdaságpolitikára vonatkozó *alapvető rendelkezés* a III-178. cikkben található, amely megfogalmazza, hogy a tagállamok úgy alakítják gazdaságpolitikájukat, hogy az átfogó iránymutatások szerint hozzájáruljanak az Unió célkitűzéseinek megvalósításához, ide értve a szociális piacgazdaság mint elv megvalósítását és figyelembe vételét is (pozitív, tevőleges kötelezettség). Ez azonban nemcsak a tagállami gazdaságpolitikára hat ki, hanem az adott tagállam alkotmányjogi értelemben felfogott esetlegesen új gazdasági alkotmányának megszövegezésére, és a társadalmi, gazdasági együttélésre nyújtott keret meghatározására. Az *átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások eljárása* (III-179. cikk) – amely a tervezés fázisára vonatkozóan fennmaradt – közvetlenül orientálja az egyes tagállamok politikáját az Unió célja megvalósítása felé. Az EASZ egyik újítása, hogy ha megállapításra kerül, egy tagállam gazdaságpolitikája nem felel meg az átfogó iránymutatásoknak vagy veszélyeztetheti a gazdasági és monetáris unió megfelelő működését, a Bizottság az érintett tagállamot figyelmeztetésben részesítheti.⁴¹¹ Az EASZ tehát az Unió és a tagállamok számára speciális gazdasági rendet ír elő, amelynek az elemei a dokumentumban fellelhetők.⁴¹² Az EASZ *gazdaságilag releváns egyéb rendelkezései* az alábbiak szerint csoportosíthatók. A *gazdasági alkotmány fogalmi elemei* alapján az *alapelvekhez* tartozó rendelkezésként fogható fel az Unió célkitűzéseit megállapító jogtételek a szociális piacgazdaság kitétellel a középpontban (I. Rész I. cím). Külön csoportot alkot az Unió *intézményi* kerete (I. rész 4. cím 1. fejezet), illetve a gazdaság alakításában résztvevő fontosabb intézményeinek, szerveinek – az Európai Központi Bank (III. rész 6. cím 1. fejezet 1. szakasz 6. alszakasz) és a Számvevőszék (III. rész 6. cím 1. fejezet 1. szakasz 7. alszakasz) – feladat- és hatáskörei. Ezek külön vizsgálatot azért nem igényelnek, mert e szervek közreműködnek a gazdasági- és monetáris politika alakításában, így az ezzel foglalkozó rendelkezések ezeket úgyis rögzítik. A *kompetencia-előírások* körébe tartoznak az Unió hatásköreire (I. rész 3. cím, 5. cím), a belső piacra (III. rész 3. cím 1. fejezet), a környezetre (III. rész 3. fejezet 3. szakasz), a foglalkoztatás- (III. rész 3. fejezet 1. szakasz), és szociálpolitikára (III. rész 3. fejezet 2. szakasz), az iparra (III. rész 5. fejezet 2. szakasz), a közös kereskedelempolitikára (III. rész 5. cím 3. fejezet) vonatkozó rendelkezések.

⁴⁰⁹ Holger B. Friedrich ezt követelte az „A European Economic and Financial Constitution” című írásában (1-2. o.). Véleménye szerint a Szerződések célja, politikái, implementációs rendelkezései nem hierarchikus alapon szerveződtek, és a Szerződések EASZ 3. cikk alapján történő újrendezése nagyobb hatékonysághoz és átláthatósághoz vezethet, illetve a Szerződésekben levezethető a nyitott szociális piacgazdaság modellje. 1-2. o.

⁴¹⁰ Eszerint az I-3. cikkben meghatározott célok megvalósítása érdekében a tagállamok és az Unió olyan gazdaságpolitikát vezetnek be, amely a tagállamok gazdaságpolitikájának szoros összehangolásán, a belső piacon és a közös célkitűzések meghatározásán alapul, és amelyet a szabad versenyen alapuló nyitott piacgazdaság elvével összhangban valósítanak meg. Ennek során mind az EU mind a tagállamok közös pénzt vezetnek be, és egységes monetáris és árfolyam-politikát valósítanak meg. A szakasz meghatározza ez utóbbiak elsődleges célját is, amit az árstabilitás fenntartásában és – e célkitűzés sérelme nélkül – az Unión belüli általános gazdaságpolitika támogatásában jelöl meg a szabad versenyen alapuló nyitott piacgazdaság elvével összhangban. Ahhoz, hogy tagállamok és az Unió mindezeket megvalósítsa, a következő irányadó elveket kell betartania: stabil árak, rendezett államháztartás és monetáris feltételek, valamint stabil fizetési mérleg.

⁴¹¹ E módosítások tehát az irányelvek megvalósításának felügyeleti fázisát érintették, amit a Bizottság és a Tanács együtt lát el. Az EASZ által bevezetett egyéb témát érintő újításokat lásd Franco Bassanini – Giulia Tiberi (*a cura di*): La costituzione europea. Un primo commento. II Mulino 2004. 181. o.

⁴¹² Erről ld. bővebben: Drinóczi Tímea: Some Elements of the Economic Constitution of the EU: Social Market Economy and Relevant Fundamental Rights. In Constitutional Consequences of the EU Membership ed. István Illéssy, Pécs 2005, pp 113-139, illetve Free Law Journal 2005. Vol. 1 Nr. 1 www.fwpublishing.net 65-79. o.

E területek részletesebb vizsgálata itt amiatt kerülhet el, mert azok alapvetően az Unió gazdaság- és monetáris politikája által befolyásoltak. Megjegyzendő azonban, hogy e rendelkezések mind befolyásolják, sőt meghatározzák a tagállamok gazdasági és pénzügyi alkotmányát. Az *alapjogi Chartában* – néha a megszokottnál szélesebb spektrumban is – megtalálhatók azok az alapjogok, amelyek az egyén gazdasági tevékenységét, szabadságát meghatározzák, vagyis az összes gazdasági *szabadság* fellelhető, ami a szociális piacgazdaságban valósulhat meg legteljesebben.

cb) Az pénzügyi alkotmány központi elemei

A pénzügyi alkotmány alapvetően két, fiskális és monetáris részre osztható. Előbbi a költségvetéssel és alapvetően az adóztatással függ össze, míg utóbbi általában a központi bankokkal.⁴¹³ A *költségvetés* mint mindenre kiterjedő pénzügyi terv, cselekvési program, illetve a köz pénzalapja a *költségvetési eljárásban* nyeri el végleges formáját. A költségvetési eljárás *fontosságát* adott államban az a tény jelzi, hogy ezek az eljárások a kormányon belüli, illetve a kormány és a parlament közti vitát teszik lehetővé, és amely a költségvetés elfogadásához és végrehajtásához vezet. Az olyan szabályoknak a léte, amelyek a hosszú távú költségvetési/fiskális megfontolásokat erősítik a költségvetési eljárásban nagyobb költségvetési fegyelmet segítenének elő. Ugyanilyen eredménnyel járna az is, ha a költségvetési eljárás korlátozná a különféle érdekek súlyát. A *költségvetési eljárás* tehát olyan mechanizmus, amely által a politikai érdekcsoportok egymással ütköző célokról vitáznak, és egymást akarják arról meggyőzni, hogy a saját érdekeiket teljesítsék.⁴¹⁴ Emiatt szükséges a költségvetési és pénzügyi elveket a lehető legmagasabb jogforrási szinten rögzíteni. A *költségvetési politikára irányadó fő célkitűzést* az EASZ III-184. cikk határozza meg, amikor kijelenti, hogy a tagállamok *kerülik a túlzott költségvetési hiányt*. Bár az EASZ e rendelkezéseket a gazdaságpolitika körében helyezte el, indokoltnak tűnik mégis a külön, a pénzügyi alkotmánnyal kapcsolatos tárgyalásuk.⁴¹⁵

Az európai alkotmányok és az EASZ alapján az alábbi *költségvetési, államháztartási elveket és szabályokat* lehet megfogalmazni.

Az *egységesség elve* alapján adott állam valamennyi bevételi és kiadási tételét a költségvetésben kell feltüntetni.⁴¹⁶ Az *egyensúly elve* alapján a költségvetés bevételeinek és kiadásainak egyensúlyban kell lenniük.⁴¹⁷ A *fedezet elve* azt jelenti, hogy a költségvetési fegyelem biztosítása érdekében a költségvetésre jelentős hatást gyakorló adott jogi aktus nem fogadható el mindaddig, amíg nem biztosított, hogy az ebből a jogi aktusból eredő kiadások a(z Unió) saját forrásainak határán belül, valamint a többéves pénzügyi keret tiszteletben tartásával finanszírozhatók. Az *éves költségvetés elve* jelenik meg több alkotmányban⁴¹⁸ és az

⁴¹³ A fiskális és monetáris politika elméletét lásd bővebben William A. McEachern: Economics. A Contemporary Introduction. South-Western Publishing Co. Cincinnati 1988. 245. oldaltól

⁴¹⁴ Jürgen von Hagen: The Role of Budgeting Procedures for Improving the Fiscal Performance of the Member States of the EU. In National Budgeting for Economic and Monetary Union. European Institute of Public Administration. (A. Wildavsky – E. Zapico-Goni eds) the Netherlands 1994. 33-34., 46 o.

⁴¹⁵ Kapcsolódó fiskális alkotmányi rendelkezéseket tartalmaz továbbá az I. Rész VII. Cím, amely a költségvetési és a pénzügyi alapelveket, az Unió saját forrására és a többéves pénzügyi keretre, illetve az unió költségvetésére vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza. A többéves pénzügyi keretet a III-402. cikk, a költségvetést pedig a III-403-408. cikkek részletezik. A III. 410-414. cikkek a vonatkozó közös rendelkezéseket tartalmazzák.

⁴¹⁶ Észt alkotmány 115. § (1) bek., finn alkotmány 84. § (1) bek., görög alkotmány 79. § (2) bek., holland alkotmány 105. § (1) bek., portugál alkotmány 105. § (1) bek., GG 110. § (1) bek., szlovén alkotmány 148. § (1) bek., EASZ I-53. cikk (1) bek.

⁴¹⁷ EASZ I-53. cikk (2) bek.

⁴¹⁸ Észt alkotmány 115. § (1) bek., finn alkotmány 83. § (1) bek., görög alkotmány 79. § (2) bek., holland alkotmány 105. § (1) bek., lengyel alkotmány 219. § bek., olasz alkotmány 81. § (1) bek.

EASZ I-53. cikk (3) bekezdésben, ami szerint a költségvetésben feltüntetett kiadásokat egy pénzügyi évre vonatkozóan kell jóváhagyni.⁴¹⁹ Mivel azonban a költségvetés alapvető célja, hogy a minőségi és hatékony közszolgáltatást támogassa, e cél elérése érdekében a közszolgáltatásra vonatkozó ellátást gyakran az éves költségvetési cikluson túlra is meg kell tervezni.⁴²⁰ Az EU tekintetében ezt a célt szolgálja a többéves pénzügyi keret (EASZ I-55. cikk). A svéd alkotmányozó (3. §) is lehetővé teszi azt, hogy ha különleges okok indokolják, akkor a pénzügyi évhez képest eltérő időtartamra is lehet költségvetést alkotni a Riksdag döntése alapján. Több évre szólhat a finn és a német költségvetés is.⁴²¹ Az éves költségvetés elvét ki kell egészíteni az *összhang elvével*. Ezt az EASZ I-55. cikk (3) bekezdése valósítja meg, ami szerint az Unió éves költségvetésének összhangban kell lennie a többéves pénzügyi kerettel. Ez megegyezik a hosszú távú keretre vonatkozó hipotézissel, ami szerint minél több költségvetési döntés kötött a több éves költségvetési programhoz, annál nagyobb a költségvetési fegyelem.⁴²² Az *euróban történő meghatározás elve* elősegíti a tervezést, a kalkulálást, a költségvetési fegyelmet, illetve a monetáris unió megszilárdítását, ezt azonban az alkotmányok (az EASZ kivételével) nem tartalmazzák. Meghatározzák viszont azt, hogy a költségvetést és bizonyos pénzügyi tárgyú, tipikusan adótörvényeket (adókievetés, megszüntetés, megváltoztatás) vagy a nem tervezett kiadásokat, terven felüli kiadásokat csak *törvényi szinten* lehet megalkotni.⁴²³ Az *információnak a minősége* azokra az adatokra vonatkozik, amelyet a költségvetési javaslat tartalmaz a kormány szándékairól, illetve a közkiadásokról.⁴²⁴ *Összefoglaló pénzügyi elvként* jelenik meg a *hatékony és eredményes pénzgazdálkodás* elveinek tiszteletben tartása, ami alapján a költségvetést végre kell hajtani, illetve az *összgazdasági egyensúlyra való törekvés*.⁴²⁵ *Allamháztartási elvként* jelenik meg a *takarékosság, a gazdaságosság és a célszerűség* az osztrák alkotmányban (51/A. § (1) bek.). Nem kifejezetten pénzügyi elvként jelenik meg az *együtműködés elve*, de feltétlenül hozzájárul ahhoz, hogy biztosítsák a költségvetési előirányzatoknak az említett pénzügyi alapelvekkel való összhangban történő felhasználását.⁴²⁶ A pénzügyi tartalmú törvények *visszaható hatályának tilalma* levezethető a jogállamiság (jogbiztonság) elvéből is, de biztosabb, ha az alkotmány ezt expressis verbis tartalmazza a görög alaptörvényhez hasonlóan (78. § (2) bek.). Speciálisan EU-s elvként említendő a *saját forrásból történő finanszírozás elve*, amely az EASZ I-54. cikkében található. Eszerint az egyéb bevételeket nem érintve, az Unió költségvetését teljes egészében a saját forrásokból kell finanszírozni (EASZ I-54. cikk (2) bek.).⁴²⁷ A pénzügyi kerettel kapcsolatban megfogalmazható elveket – igaz, nem elv

⁴¹⁹ Ezt pontosítja a III-403. cikk, amely meghatározza, hogy a pénzügyi év január 1-jétől december 31-éig tart. Ilyen meghatározás a többi európai alkotmányban általában nem található, kivéve litván alaptörvény 129. §.

⁴²⁰ Ian Harden: Budget: Objectives, Norms and Procedures. In National Budgeting for Economic and Monetary Union. European Institute of Public Administration. (A. Wildavsky – E. Zapico-Goni eds) the Netherlands 1994. 68. o.

⁴²¹ Finn alkotmány 84. § (1) bek., GG 110. § (2) bek.

⁴²² Jürgen von Hagen: i.m. 34., 50. o.

⁴²³ Osztrák alkotmány 51. §, 51/B. § (1) bek., dán alkotmány 43. §., belga alkotmány 170. 0 81) bek., finn alkotmány 81. § (1) bek. (ez az illetékeket is említi (2) bek.), francia alkotmány 34. §, holland alkotmány 104. §, lengyel alkotmány 217. §, luxemburgi alkotmány 99. §, portugál alkotmány 103. §, spanyol alkotmány 133. § (1) bek., szlovén alkotmány 147. §,

⁴²⁴ A kevés információ lehetővé teszi, hogy a kormány vegyes jelzéseket küldjön a költségvetési szándékairól, és ezáltal a parlament költségvetési ellenőrző szerepének ellátását nehezíti. A büdzsé információgazdagsága ugyanakkor meghatározza azt a fokot is, ameddig a költségvetést a parlamenten kívüli ellenőrző szervek (pl. média) is hatékonyan ellenőrizhetik. Jürgen von Hagen: i.m. 49. o.

⁴²⁵ Utóbbi lásd az osztrák alkotmány 13. §-ában.

⁴²⁶ EASZ I-53. cikk (6) bek.

⁴²⁷ Az EASZ I-54. cikke rendelkezik az Unió saját forrásairól, amire azért van szükség, mert a cikk (1) bekezdése szerint az Unió gondoskodik a céljai eléréséhez és politikai megvalósításához szükséges eszközökről. Ez azért is jelentős, mert a bevétel jellege az évek során radikálisan megváltozott. A korai években az EGK, az EURATOM, a Közösségek bevétele a Szerződésben lefektetett mércéknek megfelelően a tagállamok

formájába – a III. Rész tartalmazza. A *minimális időtartam elve* (EASZ III-402. cikk) alapján azt legkevesebb 5 éves időszakra kell meghatározni. Az *önkorlátozás elve* abban a rendelkezésben jelenik meg, amely szerint a többéves pénzügyi keret kiadási kategóriánként meghatározza a kötelezettségvállalási és a kifizetési előirányzatok éves felső határát.⁴²⁸

A hatásköri *szabályok* között említendő egyrészt az, hogy a szövetségi alkotmányok külön nevesítik a szövetségi állam és a tagállam pénzügyi hatásköreit,⁴²⁹ illetve, hogy a költségvetésről való döntést az alkotmányok *kizárják a népszavazási tárgykörökből*.⁴³⁰ Az adófizetési kötelezettség alóli *kivételezésnek* a feltételét az alkotmány határozza meg Belgiumban (170. § (2) bek.), és azt igazolt szükségességhez köti, illetve adóügyekben megtiltja az előnyös megkülönböztetést (172. §).

Garanciális rendelkezésként, vagy a *jogalkotó állam korlátozásaként* néhány alkotmány tartalmazza azt a szabályt, miszerint a *kiadások túllépésére csak akkor* van lehetőség, ha a megtakarítások vagy a többletbevételek útján a hiány pótlása biztosítható.⁴³¹ Olyan alkotmányi szabály is létezik, ami alapján a parlament *nem szüntethet* meg vagy csökkenthet a költségvetésben vagy a tervezetében olyan költségeket, amelyeket más törvények írnak elő.⁴³²

A költségvetési fejezetek közti átcsoportosítást a finn alkotmány (85. § (2) bek.) főszabályként tilalmazza, de megengedi, hogy a költségvetés másként rendelkezzen. Néhány esetben a költségvetési törvény tárgyalását *törvényhozási eljárási szabályokkal* bátyázzák körül, megteremtve ezzel az alapját annak, hogy a törvényjavaslat végigmenjen a megfelelő eljárási szakaszokon,⁴³³ vagy megakadályozva a költségvetési célok vitával történő megghiúsítását.⁴³⁴ A tudatos pénzügyi jogalkotás elérése érdekében a luxemburgi alkotmány (100. §) *jogalkotási módszert* alkalmaz, mivel meghatározza, hogy az adótörvényekről évente kell szavazni, és ha nem újítják meg őket, akkor hatályukat veszítik. Hasonló módszert alkalmaz a spanyol alkotmány (134. § (7) bek.) is, amikor megtiltja, hogy a jogalkotó a költségvetésben adókat létesítsen, illetve a módosításukat is csak akkor engedje meg, ha azt az adótörvény lehetővé teszi. A *lengyel alkotmányozó* ésszerűen, és igen erőteljesen korlátozza az állam pénzügyi hatalmát akkor, amikor megfogalmazta a 216. § (5) bekezdését. Ez alapján nem lehet olyan kölcsönt felvenni, garanciát vállalni vagy pénzügyi biztosítékot adni, amely eredménye olyan nemzeti adósság lesz, ami eléri az éves bruttó hazai össztermék értékének 3/5-ét. A GG (115. § (1) bek.) alapján a hitelből származó bevételek nem haladhatják meg a költségvetésben beruházási kiadásokra fordított összegeket, kivéve, ha az az összgazdasági egyensúly zavarának elhárítása érdekében szükséges.

Garanciális rendelkezésként is *felfogható* a portugál alkotmány 104. §-a, amely nevesíti az adófajtákat, és meghatározza, hogy egyes esetekben milyen elvek alapján folyik az adók meghatározása, *de* inkább az adórendszert, így az állam mozgásterét merevíti meg a szükségesnél esetleg jobban.

közvetlen pénzügyi hozzájárulásából származott. Az EGK 269 (ex 201) cikke és az EURATOM 173. cikke azonban előremutatott a pénzügyi hozzájárulásoknak a Közösségeknek saját bevételt adó rendszerrel való felcserélésére. Az EASZ alapján az európai törvény a saját források újabb típusait teremtheti meg, illetve meglévő típusokat szüntethet meg. A.M. Arnall – A.A. Dashwood – M.G. Ross – D.A. Wyatt: European Union Law. Forth editon, Sweet & Maxwell, London 2000. 13. o.

⁴²⁸ Az ötéves pénzügyi keret, bár nem szünteti meg a jelenlegi hétéves pénzügyi tervezést, de egyfajta elmozdulást tükröz. A többéves pénzügyi keretről a tagállamok továbbra is egyhangú döntést hoznak, de az Európai Tanács egyhangú döntéssel megengedheti a Tanácsnak, hogy a többéves pénzügyi keretről szóló európai törvényről minősített többséggel döntsön (EASZ I-55 cikk (2) és (4) bek.).

⁴²⁹ Osztrák alkotmány 10. §, GG 104/A. §-109. §. Ezt teszi az olasz alkotmány is a II. Rész V. Címében függetlenül attól, hogy nem szövetségi állam.

⁴³⁰ Dán alkotmány 41. § (6) bek., észt alkotmány 106. § (1) bek.

⁴³¹ Osztrák alkotmány 51/B. § (5) bek.

⁴³² Észt alkotmány 116. § (2) bek.

⁴³³ Dán alkotmány 41. § (3) bek.

⁴³⁴ Görög alkotmány 73. § (3) bek.

A költségvetési eljárásra és a költségvetési fegyelemre vonatkozó garanciális szabályokat a legtöbb európai alkotmány megfogalmaz.⁴³⁵ A legegyszerűbb költségvetési eljárásban a költségvetést a kormány előterjesztésére a parlament szavazza meg az általános vita után, amikor a parlament tagjainak lehetősége volt javaslatot benyújtani. A gyakorlatban a költségvetés elkészítésére vonatkozó tevékenységek megosztottak a költségvetés tervezetét elkészítő kormány vagy parlamenti bizottság, illetve a parlament között, ami bizonyos korlátozásokkal módosíthatja vagy elfogadhatja a tervezetet.⁴³⁶ A költségvetés elfogadásának eljárási szabályait egyes alkotmányok *alig* vagy egyáltalán nem szabályozzák (például cseh, dán, holland, lett, szlovén alkotmány), míg mások (például észt, finn, francia, görög, ír, lengyel, portugál, spanyol alkotmány) *részletes rendelkezéseket* tartalmaznak. E tekintetben a részletesebb alkotmányok garanciális szabályokat jelölnek meg arra vonatkozóan, ha a jogalkotó *nem fogadja el* a meghatározott időben az új költségvetést. Mivel az állam nem maradhat költségvetés nélkül, ilyen lehetőség a dán alkotmány 45. § (2) bekezdése által alkalmazott átmeneti költségvetés elfogadása, vagy az, hogy az alkotmány az előző évi költségvetés meghatározott részét engedélyezi elkölteni. E tekintetben az észt, a litván alkotmány (előbbi 118. §, utóbbi 132. §) és az EASZ (III-405. cikk) hasonló rendelkezéseket tartalmaz, és 1/12-ed rész felhasználását engedi havonta.⁴³⁷ Az eljárási szabályokat részletesen tartalmazó alkotmányok általában mind a költségvetési javaslat, mind a zárszámadás benyújtására *pontos határidőket* állapítanak meg.⁴³⁸ Az EASZ III-406. cikk meghatározza a *fel nem használt előirányzatoknak* a következő pénzügyi évre való átvihetőségét. Ezt csak a személyi kiadások előirányzatainak kivételével és kizárólag csak a következő pénzügyi évre határozza meg.⁴³⁹

A költségvetés végrehajtásáért és a zárszámadás elkészítéséért a végrehajtó hatalom a felelős. Utóbi tekintetében néhány államban a számvevőszék rendelkezik hatáskörrel.⁴⁴⁰ Uniós szinten az EASZ alapján a Bizottság és a tagállamok – az egymással történő együttműködés alapján – felelnek az alábbi elvek betartásával: saját felelősség, az előirányzatok keretein belül maradás,

⁴³⁵ A költségvetési eljárás (III-404. cikk) az EASZ megfogalmazásával jelentős változtatásokon ment keresztül, aminek következtében – a Tanács és a Parlament közti egyeztetésre hivatott – egyeztető bizottság szerepe megerősödött, és a Bizottságnak lehetősége van azokhoz a pontokhoz kapcsolódóan új javaslat benyújtására, amelyekben a tagállamok és az EP nem tudott egyetérteni. Vö. www.eu2004.hu (2005.06.17.)

⁴³⁶ Jürgen von Hagen: i.m. 44. o. A parlamenti költségvetési jogról lásd Várnay Ernő: Adalékok alkotmányos pénzügyi jogi kérdésekhez. In Alkotmány és Jogtudomány, Szeged 1996. 190-195. o. Osztrák alkotmány II. fejezet, cseh alkotmány II. fejezet, dán alkotmány: a Folketing eljárása (45-46. §), észt alkotmány 65., 115. §, finn alkotmány 83. §, francia alkotmány 47. §, görög alkotmány 75. §, lengyel alkotmány 222. §, litván alkotmány 130. §. Az Unió esetében a tervezet előkészítése a Bizottság feladata, amit az Európai Parlament és a Tanács elé terjeszt. A Bizottságnak lehetősége van a tervezethez módosításokat fűzni, azonban az EASZ e tekintetben időhatárt állapít meg.

⁴³⁷ Az EASZ III-405. cikke erre az esetre kettős korlátot ír elő. Mivel az EU nem maradhat költségvetés nélkül, ezért a költségvetés fejezetei tekintetében az EASZ megengedi az előző pénzügyi évre vonatkozó költségvetésben szereplő, az adott fejezetre vonatkozó előirányzatok havonta történő felhasználását. A egyik korlátozás abban jelenik meg, hogy e felhasználás az előző költségvetés legfeljebb egytizenkettő részét kitevő összeg lehet, a másik pedig abban mutatkozik meg, hogy ennek során nem lehet túllépni a költségvetési tervezetben az ugyanarra a fejezetre vonatkozóan meghatározott előirányzat egytizenkettő részét. Az EASZ tehát együttesen rendeli alkalmazni a régi költségvetési törvényt, és az új tervezetét. Megjegyzendő, hogy a Tanács a Bizottság javaslata alapján engedélyezheti az egytizenkettő részen felüli kiadásokat. Az észt alkotmány (119. §) pedig szankcionálja a költségvetés el nem fogadását, mivel ha az új költségvetési év kezdetétől számított 2 hónapon belül nem kerül a törvény elfogadásra, akkor az államfő rendkívüli parlamenti választásokat tűzhet ki.

⁴³⁸ EASZ III-404. cikk 4-9. pontok, dán alkotmány 45. § (1) bek.

⁴³⁹ A fel nem használt kiadási felhatalmazás átvitele a következő költségvetési évre általában megengedett Olaszországban, lehetetlen Görögországban és Írországban, és más államok esetében korlátok közé szorított. Vö. Jürgen von Hagen: i.m. 52. o.

⁴⁴⁰ Elkészíti: osztrák alkotmány 21. § (2) bek., jelentést vagy elemzést csatol a zárszámadáshoz: görög alkotmány 79. § (7) bek., lengyel alkotmány 204. § (1) bek., luxemburgi alkotmány 105. § (4) bek.

a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás elvei.⁴⁴¹ Az EASZ rendelkezik az ún. *túlzott költségvetési hiány eljárásáról* (EASZ III-184. cikk). Az e tekintetben megalkotott módosítások a felügyeletet érinti. Az egyik újítás arra vonatkozik, ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy egy tagállamban – aktuális vagy potenciális – túlzott hiány áll fenn vagy következhet be, erről véleményt küld az érintett tagállamnak, amelyről tájékoztatja a Tanácsot. A második újítás a Tanács és a Bizottság kapcsolatával függ össze. Többé már nem egyszerű ajánlás, hanem a Bizottság ajánlása alapján lehetséges a túlzott költségvetési hiány meglétének a megállapítása.⁴⁴² Ha ezt az eljárást összevetjük az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások eljárásával (III-179. cikk), akkor azt a következtetést lehet levonni, hogy az alkotmányozók kettős cél hangsúlyozását követték: egyrészt az eljárások homogenizálására törekedtek, másrészt az eljárás hatékonyságát erősítették a Bizottság hatékonyabb szerepének elismerésével, ami a tagállamokkal való közvetlenebb kapcsolatnak köszönhető.⁴⁴³ Pénzügyi, gazdasági *ellenőrző szervként* az összes államban és az EU-ban is működik a számvevőszék, amelynek összetételéről, eljárásáról, feladat és hatásköréről általában az alkotmányok vagy szűkszavúan, vagy részletesen rendelkeznek.

A *monetáris politika* alapvető meghatározása az alkotmányokban általában a központi bankra, az EASZ-ben Központi Bankok Európai Rendszerére vonatkozó rendelkezések (III-185. cikk) keretein belül kerül rögzítésre. Az *európai alkotmányok* a jegybankról általában külön fejezetben rendelkeznek, megállapítva annak szervezetét, eljárását, és legfőbb feladatait.⁴⁴⁴ A Központi Bankok Európai Rendszerének elsődleges célja az árstabilitás fenntartása. Az EASZ pénzügyi alkotmány monetáris politikára vonatkozó elemét két részre kell osztani: i) az I-30 cikkre, amely az intézményi aspektusokat szabályozza, és ii) a III-185. és következő cikkre, illetve a III-382 és az azt követő cikkekre, amelyekben a szervezeti és funkcionális szabályok szerepelnek. Figyelemmel az EASZ vagy más hasonló dokumentum már említett jelentőségére, az EASZ főbb újításait indokolt az alábbiakban ismertetni.⁴⁴⁵ Az *árstabilitást* a kormányközi konferencia az Unió céljai közt rögzítette az EASZ I-3. cikkében.⁴⁴⁶ Az új szöveg a *Bank célját* az Unió egyéb intézményeiről és szerveiről szóló rendelkezései közt tartalmazza, míg a szervezetre vonatkozó és egyéb szabályok a III-392-393. cikkben találhatók (VI. Cím Az Unió működése). Az alkotmányozó választása azt sugallja, hogy az EKB-ra mint az EU központi bankjára gondolt.⁴⁴⁷ A EKB *szervezete és tevékenysége* lényegében nem változott, csak az eljárás egyszerűsödött.⁴⁴⁸ Az EKB függetlenségének

⁴⁴¹ A hatásköri konfliktusok elkerülése és a felelősség megállapításának érdekében az EASZ meghatározza, hogy rögzíteni kell egyrészt a tagállamokat a költségvetés végrehajtása során terhelő ellenőrzési és számviteli kötelezettségeket és az ezekkel járó felelősséget, másrészt valamennyi intézmény esetében a saját kiadásaik végrehajtásában betöltött szerepükre vonatkozó részletes szabályokat (III-407. cikk).

⁴⁴² Ez azt jelenti, hogy valószínűleg egyhangúságra lesz szükség a közösségi adminisztráció következtetéseivel való szembenállásra. A döntéshozatalra vonatkozó változást lásd III-184. cikk (6) bek. *Bassanini – Tiberi (a cura di)*: i.m. 182. o.

⁴⁴³ *Bassanini – Tiberi (a cura di)*: i.m. 181., 182. o.

⁴⁴⁴ Vö. például a cseh alkotmány 6. fejezetével, a finn alkotmány 91-92. §-aival, a lengyel alkotmány 227. §-ával, a portugál alkotmány IV. rész 102. §-ával, szlovák alkotmány 56. 0-ával, szlovén alkotmány 152. §-ával, svéd alkotmány 12 §-ával.

⁴⁴⁵ A monetáris politikára vonatkozó rendelkezések egyébként nem jelentenek a Szerződésekben található szabályokhoz képest jelentős változásokat. *Bassanini – Tiberi (a cura di)*: i.m. 184., 185. o.

⁴⁴⁶ E beillesztés olyan mint egy kisebb módosítás. *Bassanini – Tiberi (a cura di)*: i.m. 185. o.

⁴⁴⁷ Összhangban az Európai Bíróságnak az Olaf ügyben (C-11/00) hozott döntésével. Az EASZ az EKB-t mint intézményt határozza meg, jogi személyiséggel ruházza fel, függetlenséget ad neki, felhatalmazza arra, hogy kizárólag e szerv bocsáthasson ki eurót, hatáskört ad a feladatai ellátásához szükséges normák elfogadásához, rögzíti, hogy az EKB-t is érintő területek esetében konzultációs hatásköre van. *Bassanini – Tiberi (a cura di)*: i.m. 186. o.

⁴⁴⁸ III-185. A III-186. cikk rögzíti, hogy az Unión belül kizárólag az Európai Központi Bank jogosult euro-bankjegyek kibocsátásának az engedélyezésére, és hogy az Unión belüli zavartalan forgalomhoz szükséges

védelmére hivatott szabályok a III-188. cikkben újra megerősítést nyertek. Az EKB normatív hatalmát érintően is születtek módosítások.⁴⁴⁹ Jelentős változás a *központi bankok európai rendszere* – ami az EU összes tagállamának a központi bankjaiból áll – és az eurórendszer közti különbségtétel, mivel utóbbi csak azoknak az államoknak a központi bankjait foglalja magában, amelyek tagjai az eurózónának.⁴⁵⁰ A III-194. cikk értelmében a Tanács az eurórendszerbe tartozó államok vonatkozásában olyan intézkedéseket fogadhat el, amely i) a költségvetési fegyelem és a költségvetési felügyelet összehangolásának erősítésére, ii) az ezen tagállamokra vonatkozó gazdaságpolitikai iránymutatások megállapítására irányul, biztosítva egyúttal ezeknek az Unió egészére vonatkozóan elfogadott iránymutatásokkal való összeegyeztethetőségét és felügyeletét.⁴⁵¹ Az *eurózóna* megfelelő *képviselésének* a szükségessége a *nemzetközi szervezetekben* (Nemzetközi Monetáris Alap, vagy a G-7) az egyik olyan ügye volt a kormányközi konferenciának, amellyel kapcsolatban teljes egyetértés uralkodott. E rendelkezésnek kettős célja van: i) egységes európai hang szólaljon meg a monetáris politikáról globális szinten, ii) előmozdítsa egy erősebb többoldalú együttműködésen és a világ felelős kormányzásán alapuló nemzetközi rendszer létrejöttét (III-292. cikk (2) bek. h) pont).⁴⁵²

cc) Az európai uniós gazdasági alkotmány lehetséges hatása a magyar gazdasági alkotmányra

A magyar gazdasági alkotmányra közvetlen és jelentős hatást az EASZ gyakorolhat.⁴⁵³ Ezen túl azonban az összehasonlító elemzés eredményeként az európai államok sokkal részletesebb és gazdagabb rendelkezései is közvetetten hatással lehetnek a magyar alkotmány gazdasági tárgyú elemeire, mivel az új Alkotmány megfogalmazásához kiindulópontot jelenthetnek.

Az EASZ gazdasági és pénzügyi alkotmányának alapvető célja, hogy az Unió rögzített célkitűzéseit megvalósítsa. Ehhez szükséges a gazdaságpolitikák megfelelő összehangolása, illetve a monetáris rendszer meghatározása, amely az Unió tekintetében alapvetően a gazdaságpolitika részét képező költségvetési politikán nyugszik. Az Unió e tekintetben szinte föderatív állam képében tevékenykedik,⁴⁵⁴ ennek megfelelően az EASZ a vizsgált területen sok olyan rendelkezést tartalmaz, amely az Unió és a tagállam viszonyát írja le, különösen a gazdaságpolitika meghatározása, illetve a túlzott deficit eljárása, valamint a monetáris politika

mértékű harmonizálására vonatkozóan a Tanács az Európai Parlamenttel és az Európai Központi Bankkal folytatott konzultációt követően hoz európai rendeletet. Bővebben lásd *Bassanini – Tiberi (a cura di): i.m. 186. o.*

⁴⁴⁹ Az EKB-nek ajánlási joga van a törvények és a kerettörvények elfogadásának eljárásában az EASZ-ben külön meghatározott esetekben (I-34. cikk (3) bek.). Az Európai Központi Bank továbbá az EASZ-ben külön meghatározott esetekben európai rendeleteket és európai határozatokat fogad el. Részletesebben lásd *Bassanini – Tiberi (a cura di): i.m. 187. o.*

⁴⁵⁰ Ez utóbbi foglalkozik az EU monetáris politikájával. Ezt az újítást az I-30. cikk (1) bekezdése és az ezt részletező rendelkezések tartalmazzák a III-194 és 195. cikkekben. Ezek az eurózónába tartozó tagállamok közt speciális együttműködési rendszert alakítanak ki. A III-197 cikktől a III-202. cikkig az EASZ az „eltéréssel rendelkező tagállamokkal”, összefüggésben tartalmaz rendelkezéseket, vagyis azokkal kapcsolatban, akikkel összefüggésben a Tanács még nem határozott úgy, hogy teljesítik az euro bevezetéséhez szükséges feltételeket. Vö. *Bassanini – Tiberi (a cura di): i.m. 187., 188. o.*

⁴⁵¹ Vö. *Bassanini – Tiberi (a cura di): i.m. 188. o.*

⁴⁵² Részletesebben lásd *Bassanini – Tiberi (a cura di): i.m. 189., 190. o.*

⁴⁵³ A kölcsönhatás tágabb összefüggéseit lásd *Chronowski: „Integrálódó” alkotmányjog. 285. o.*

⁴⁵⁴ Ezzel szemben lásd Szalayné véleményét, aki szerint a koncentrált jegybanki szerepkörben és a konvergencia-kritériumok általi tagállami költségvetések ellenőrzésében megnyilvánuló piaci és politikai szerepösszefonódás következményei még nem láthatók előre teljes mértékben. *Szalayné: i.m. 85. o.* Az EU mint szervezet jogi természetére vonatkozóan lásd például *Vörös Imre: Az EU-csatlakozás alkotmányjogi. Jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai. Jogtudományi Közlemény 2002. 9. sz. 405. o., Uő: A magyar Alkotmány euro-kompatibilitása. www.nfh.hu (2005.08.23.), Chronowski: „Integrálódó” alkotmányjog. 26-31. o.*

területén. Ezekben az esetekben érhető tetten az EU és a tagállami gazdasági és pénzügyi alkotmány összefüggése, bizonyos szinten kölcsönhatása, illetve a tagállami gazdasági és pénzügyi alkotmány meghatározottsága. Van a témakörnek majdnem kizárólag Uniós vetülete is, ez alapvetően az Unió pénzügyei című fejezetben és a költségvetési eljárással kapcsolatban került meghatározásra. E rendelkezések, ha nem is határozzák meg közvetlenül a tagállami (alkotmányi, jogági) szabályokat, iránymutatást jelentenek. Nem megfelelő költségvetési eljárással, fegyelemmel ugyanis a monetáris unió megvalósítása veszélyeztethető.

Az EASZ szövegében első olvasatban két pólus maradt: i) a gazdaságpolitika területén a tagállami kompetencia, ii) az összehangolás tevékenységének megerősítése azáltal, hogy a tagállami szintű tevékenységeknek visszavezethetőknek kell lenniük a III-178. cikkben megfogalmazott célra: az Unió célkitűzéseinek a megvalósítására. Az EASZ ezáltal, noha azt rögzíti, hogy a tagállamok koordinálják a saját gazdaságpolitikájukat, konkrétan meghatározza, hogy ezt a tagállamoknak olyan módon kell megvalósítaniuk, ami az Uniónak megfelelő (I-12. cikk (3) bek). A tagállamok gazdaság- és foglalkoztatáspolitikájukat a III. részben meghatározottak szerinti szabályok keretében hangolják össze, amelyek megállapítására az Unió hatáskörrel rendelkezik. Ahol az EASZ arról rendelkezik, hogy a tagállamok összehangolják a gazdaságpolitikájukat az Unión belül, meghatározza a Tanácsnak azt a hatáskörét, hogy a gazdaságpolitika összehangolására átfogó iránymutatásokat adjon (I-15. cikk (1) bek.). Amikor az EASZ azt szabályozza, hogy a tagállamok megfontolják a vonatkozó politikákat a közösségi érdekkörbe tartozó kérdés kapcsán, meghatározza, hogy a Tanács keretein belül kell ezt összehangolni (III-174. cikk (1) bek.⁴⁵⁵). Az EASZ-nak az összehangolási tevékenység tagállami hatáskörére vonatkozó rendelkezéseivel szembe állítható a Bizottság megerősödött jelenléte azokban az eljárásokban, amelyekben e szerv alakítja az Unió gazdaságpolitikáját: az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatások eljára és a túlzott költségvetési hiány eljára.⁴⁵⁶

A meghatározott célok elérése és feladatok ellátása vonatkozásában az EASZ lefekteti a *lojális együttműködés elvét*,⁴⁵⁷ amelynek megfelelően az Unió és a tagállamok kölcsönösen tiszteletben tartják és segítik egymást az Alkotmányból eredő feladatok végrehajtásában. E rendelkezés a tagállamokat pozitív és negatív értelemben is kötelezi. A tagállamok egyrészt az Alkotmányból, illetve az Unió intézményeinek intézkedéseiből eredő kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében megteszik a megfelelő általános vagy különös intézkedéseket, illetve segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, másrészt tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását. E *negatív kötelezettség* – a téma szempontjából – azt jelenti, hogy a tagállamok az egyébként flexibilisnek nyilvánított szociális piacgazdaság elvétől az Unió célkitűzéseinek veszélyeztetése nélkül nem nagyon térhetnek el. Ehhez, tipikusan azokat a tagállamokat, amelyek az új alkotmányukban felvették legalább a piacgazdaság elvét vagy annak részeleleit, a nemzeti alkotmány – felhatalmazási klauzulán túli – vonatkozó rendelkezése is hozzásegíti.

A pozitív, *tevéleges kötelezettséghez* tartozik a III-178. cikkben megfogalmazott tagállami feladat, ami szerint egyrészt a gazdaságpolitikájukat úgy alakítják, hogy azzal járuljanak hozzá az Unió I-3. cikkben meghatározott célkitűzéseinek megvalósításához, méghozzá a Tanács által a Bizottság ajánlása alapján a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikájára

⁴⁵⁵ Ha a Bizottság azt állapítja meg, hogy a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közötti különbségek torzítják a belső piaci verseny feltételeit, és ezt a torzulást ki kell küszöbölni, konzultál az érintett tagállamokkal.

⁴⁵⁶ Bassanini – Tiberi (*a cura di*): i.m. 180-181. o.

⁴⁵⁷ I-5. cikk (2) bekezdés

vonatkozó átfogó iránymutatásoknak megfelelően. A tagállamoknak másrészt a Tanácsban össze kell hangolniuk a közös érdekű ügynek deklarált gazdaságpolitikákat.⁴⁵⁸ E cikk meghatározza azt is, hogy a tagállamok és az Unió a szabad versenyen alapuló nyitott piacgazdaság elvével összhangban tevékenykednek, amely során elősegítik az erőforrások hatékony elosztását, és tiszteletben tartják a stabil árak, a rendezett államháztartás és a monetáris feltételek, valamint a stabil fizetési mérleg elvét.⁴⁵⁹

Emiatt az EASZ mint az uniós tagállamok számára keretrendet mutató legmagasabb szintű norma érinti a tagállamok gazdasági és pénzügyi alkotmányát mind nemzetgazdasági, mind alkotmányjogi értelemben. A nemzetgazdasági értelemben felfogott gazdasági és pénzügyi alkotmány a gazdaságpolitika összehangolásán és a költségvetési deficit eljárason keresztül érintett, a tagállami monetáris politikát pedig az EKB és az európai bankok központi rendszere határozza meg. Említett elveknek minden alkotmányos demokráciában van alkotmányi alapjuk, ennél fogva az Unió alkotmányjogi értelemben felfogott gazdasági és pénzügyi alkotmányának fentebb meghatározott elemei részei a tagállamok gazdasági és pénzügyi alkotmányának. A *tagállami gazdasági és pénzügyi alkotmány* tehát nemcsak a tagállami alkotmány gazdaságra vonatkozó rendelkezéseit, hanem az EASZ releváns rendelkezéseit is magában foglalja, és a nemzeti jogalkotónak ezeket a gazdaságpolitikájának (amelynek a pénzügypolitika a részét képezi) alakítása során – az esetleges alkotmányozónak pedig az alkotmányozás során – figyelembe kell vennie.

A magyar gazdasági alkotmány tehát az uniós gazdasági alkotmány által meghatározott. E meghatározottságot nem kell feltétlenül alkotmányi szinten is érvényesíteni, de az új Alkotmány megalkotásakor figyelemmel érdemes lenni nemcsak az EASZ-ra, hanem a többi állam alkotmányának pénzügyi jellegű rendelkezéseire, mert azokból fontos következtetések szűrhetők le a magyar pénzügyi alkotmány koncepciójának megfogalmazáskor. Láthatóvá vált, hogy az egyes alkotmányok hasonló pénzügyi, költségvetési, államháztartási elveket fogalmaznak meg, és bár a jogalkotás nemzetspecifikus menetéből adódóan van eltérés az egyes alkotmányi eljárási és garanciális szabályok között, *fel kell ismerni* e szabályok alaptörvényi rögzítésének jelentőségét, és ha mód van rá, a megfelelő adaptációval ezeket az ismereteket *hasznosítani lehet*.

⁴⁵⁸ Ide tartozik továbbá a közös kereskedelempolitika, az iparpolitika, a monetáris politika, illetve a környezetpolitika.

⁴⁵⁹ III-177. cikk. Vö. az I. rész 7. címével és a III. rész II. fejezet 2. szakaszával.

C) A GAZDASÁGI ALKOTMÁNY ÖSSZETEVŐI A MAGYAR KÖZTÁRSASÁGBAN, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A GAZDASÁGI ALAPJOGOKRA

I. A gazdasági alapjogok elmélete

1. Az alapjogok érvényesíthetősége

Az alapjogok általános elmélete vizsgálatának *szükségességét* több tényező is indokolja. Elsőként említendő a gazdasági alapjogok *eltérő megközelítése*. A közgazdászok a gazdasági jogokba tartozónak tartják azokat a jogokat, amelyek a jogtudós számára általában a szociális és gazdasági jogok körét jelentik. Mivel a jogi és a közgazdaságtani megközelítések vegyítése, összehasonlítása nem gyakran alkalmazott módszer az alapjogok alkotmányjogi/alapjogi elméletének megalapozásához, a gazdasági alapjogok elmélete tekintetében ez érdekes kiindulópontot jelent, és számos vélt vagy valós jogi problémára választ adhat. Az *emberek társadalmi együttléte*, mint szociális „csúcsfogalom” meghatározott kritériumok szerint több, egymással összefüggésben álló részrendszerre, alrendszerre bontható.⁴⁶⁰ A gazdasági szféra a civil társadalom egy szektora. A civil társadalom ötlete az emberi jogok elméletén nyugszik, és nem más, mint olyan társadalom, amely az emberi jogok köré koherensen megszervezett. Ezért a civil társadalom létének feltétele az, hogy az emberi cselekvők annyi szabadságban részesüljenek a gazdasági szektorban, mint a kulturális-morális és politikai szférában.⁴⁶¹ Mivel tényként fogadható el az a megállapítás, miszerint a gazdasági szféra a politikai szférától függ, igazoltan lehet érvelni a mellett is, hogy a liberális demokrácia a szabad gazdaságon alapszik, attól függ.⁴⁶² Ahhoz hasonlóan, ahogyan a civil társadalom az alapvető emberi jogokon nyugszik, a gazdasági rend (gazdasági demokrácia⁴⁶³) a gazdasági szabadságokon alapul. A gazdasági jogok lényege az, ami az összes emberi jognak, vagyis az ember méltóságának biztosítása.⁴⁶⁴ E megállapításoktól függetlenül a szakirodalmi általános felfogás általában az ún. első és a második generációs alapjogokat állítja egymással szemben anélkül, hogy utóbbi esetben differenciálna a jogcsoportok (gazdasági, szociális, kulturális) között. A téma kidolgozásának ez jelenti a második indokát. A gazdasági alapjogok problematikája ugyanis abban gyökerezik, hogy elméleti síkon nem kerültek leválasztásra az ún. szociális jogokról.⁴⁶⁵ A gazdasági alapjogok elméletének kidolgozását harmadikként az a tényező igazolja, hogy a szakirodalom egyes alapjog-csoportok (tipikusan az ún. „ecosoc” – gazdasági, szociális és kulturális – jogok) tekintetében tagadja az alapjogiságot tekintettel arra, hogy azok nem érvényesíthetők. Az alapjogok érvényesíthetőségéről szóló rész *célja* tehát, hogy megfejtse,

⁴⁶⁰ Gutmann – Klein – Paraskewopoulos – Winter: i.m. 1. és 2. o.

⁴⁶¹ Madison: i.m. 128. o.

⁴⁶² Ahogy Mario Vargas Llosa mondta: a gazdasági szabadság a politikai szabadság párja, és csak akkor tudnak valóban működni, ha egységesítik őket. Madison: i.m. 167. o., Kondorosi: Bevezetés a közjog világába. 140. o.

⁴⁶³ Madison szerint a három alrendszert a demokrácia köti össze, amely a különböző alrendszerekben eltérően valósul meg. Madison: i.m. 170. o.

⁴⁶⁴ Madison: i.m. 173. o.

⁴⁶⁵ Lehoczkyé Kollonay Csilla szerint a gazdasági és a (valódi) szociális jogok fogalmilag elkülöníthetők, de ekkor is csak relatív lehet a megkülönböztetés, mivel a munkával, munkaviszonnyal összefüggő alapjogok olyanok, amelyekben a gazdasági és a szociális jelleg szinte elválaszthatatlanul összefonódik, vagyis ezen alapjogok egyszerre gazdaságiak és szociálisak is. Lehoczkyé Kollonay Csilla: Alkotmányos alapelvek a munkajogi szabályozásban. In Munkaügyi igazgatás, munkaügyi bíráskodás. Ünnepi tanulmányok Radnay József 75. születésnapjára. Miskolc, Bíbor Kiadó, 2002 283. o. Ezzel ellentétben Sajó az együttes felfogás híve. Sajó András: Jogosultságok. MTA Állam- és Jogtudományi Intézete. Seneca Kiadó 1996. 128. o.

alkotmányjogi szempontból mit jelent, mit foglal magában, és milyen szinteken értelmezendő az alapjogok érvényesíthetősége, illetve ad-e alapot arra, hogy az egyes alapjogokként deklarált jogok alapjogi jellegét meg lehessen kérdőjelezni. Ezért az érvényesíthetőség mibenlétének feltárásával párhuzamosan szükséges az *egyes jogcsoportok* tekintetében meghatározni, hogy azok mit jelentenek az egyén számára, vagyis mi a funkciójuk, illetve mit jelentenek az állam számára, vagyis mit követelnek az államtól. Az érvényesíthetőség problematikájával⁴⁶⁶ függ össze az is, hogy az alapjogot általában azonosítják az *alanyi joggal*, ami a jelenlegi felfogás szerint azt jelenti, hogy az alapjog bíróság előtt érvényesíthető.⁴⁶⁷

a) Néhány megfontolás az alapjogok elméletéhez

Az alapjogok *formális alkotmányjogi szempontú felfogása* szerint az alapjog az,⁴⁶⁸ amit az alkotmány vagy az alkotmánybíróság – amelynek hatásköre van az alkotmány értelmezésére és a döntése erga omnes hatályú – annak mond. Ezzel kapcsolatban két *alapkérdés* merülhet fel:

- miért vannak, honnan származnak az alapjogok,
- mire alapozhatók az alapjogok – az alapjogi katalógus bővülésének kérdése.

Felmerülhetnek továbbá olyan *problémák*, amelyek az alapjog formális felfogása szerinti meghatározásból csak *közvetetten adódnak*, de nem kevésbé lényegesek:

- ha az állammal szemben értendők az alapjogok, mit jelent az, hogy érvényesíthetők,
- mely fórumok előtt lehet az állammal szemben az alapjogot érvényesíteni,
- tényleg az érvényesíthetőség-e az alapjog egyik legfontosabb attribútuma.

Az első kérdés kimerítő és részletes megválaszolására (miért vannak, honnan származnak az alapjogok) jelen értekezés nem vállalkozik, de a *kiindulópontot* az alapjogok történeti kialakulása⁴⁶⁹ és annak következményei jelentik, vagyis az, hogy az egyén az állami döntések

⁴⁶⁶ Az ecosoc jogok tekintetében a vitát Schwartz pontosítja, mivel szerinte elsősorban a szociális jogokról, illetve csak egyes gazdasági jogokról van szó, és a tulajdonhoz való jog tekintetében látszólag nincs vita. *Herman Schwartz: Van-e helyük a gazdasági és szociális jogoknak az alkotmányban? Fundamentum 1998. 3. sz. 5. o.*

⁴⁶⁷ Szamel szerint az alanyi közjog magára az alkotmányra hivatkozással bíróság (esetleg más döntést hozó szerv) előtt közvetlenül érvényesíthető, és mindenképpen bírói védelemben részesül. *Szamel Katalin: Európai szociális jogok Magyarországon. www.konfederaciok.hu/2/2.2/euszojogok.htm (2005. 02. 18.) 6. o.* Ezzel ellentétben Schwartz – amerikai alkotmányjogi szemszögből – azt állítja, hogy egyáltalán nem szükséges az alkotmányban megjelenő jogoknak érvényesíthetőnek lenniük. *Schwartz: i.m. 7. o.* Sajó András is hasonló véleményen van. *Sajó: Jogosultságok. 135. o.*

⁴⁶⁸ Mindenekelőtt érdemes a fogalomhasználatot tisztázni. Követve Ádám Antal megfogalmazását, az emberi és az állampolgári jogok együttesen nevezhetők alapjogoknak vagy alapvető jogoknak. Utóbbiak tehát szinonimaként alkalmazandók. Vö. *Ádám Antal: Az Alkotmánybíróság szerepe az emberi jogok védelmében. Acta Humana 1994. Nr. 15-16. 57. o., Uő: Az emberi jogok védelme az alkotmánybíráskodásban. 400. o.* Utalni kell arra, hogy a magyar Alkotmánybíróság a határozataiban kimondta, hogy egyes alapjogok, vagy az adott alapjog egy része nem jelent alanyi jogot, és ezeket az alkotmányos jog kifejezéssel illette. 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 151-154, 160, 327/B/1992. AB határozat, ABH 1995. 606, 607, 54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993. 341-343, 61/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993. 361, 362. Tekintettel azonban az itt kidolgozott érvényesíthetőségi elméletre ez nem tartható álláspont, különben is az alapjogok vagy alanyi jogok vagy nem azok, de akkor nem minősíthetők alapjognak sem. Ez következik az alapjogok lényegéből.

⁴⁶⁹ Erről lásd bővebben például: *Ádám: Az alapjogokra vonatkozó alkotmányi rendelkezések továbbfejlesztésének lehetőségei. 11-16. o., Uő: Az emberi és állampolgári jogok jellegéről és korlátairól. Jogtudományi Közlöny 1993. 11. sz. 409-411. o., Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila: Az emberi jogok eredete. In Emberi jogok (szerk. Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila) Osiris Kiadó, Budapest 2003. (A továbbiakban Emberi jogok) 35-65. o. Kardos Gábor: Az emberi jogok nemzetközivé válása. In Emberi jogok. 66-80. o., Sári János: Alapjogok. Alkotmánytan II. Osiris kiadó, Budapest 2004. 13. oldaltól, Péteri Zoltán: Az emberi és állampolgári jogok történetéhez. Jogtudományi Közlöny 1998. 12. sz. 649-654. o., Kardos Gábor: Az emberi*

alanya, nem a tárgya, az államnak garantálnia kell az egyén bizonyos szabadságszféráját. Az, hogy az egyénnek mely létszférájáról van szó, alapvetően attól függ, hogy az állam általában a legmagasabb jogforrásában, azaz az alkotmányban mit ismer el ilyennek. Ez két kérdést vet fel. Az egyik az, hogy a *történeti fejlődés során* honnan bővült az alkotmányok alapjogi katalógusa. A másik pedig az, hogy ha az alapjog az állammal szemben értelmezendő, és valamilyen formában állam általi elfogadottságot kíván, honnan tudja meg az állam, hogy *milyen emberi jogokat* kell alkotmányba foglalnia, vagyis a természetjog, illetve a nemzetközi szerződések, dokumentumok alapját képezik-e az alapjogra való hivatkozásnak vagy sem.

Az alapjog igazolásával és az alapjogi katalógus bővülésével kapcsolatban rögzítendő, hogy vannak bizonyos *alapjogképző kritériumok*, amelyek mentén az államoknak fel kell ismerniük annak szükségességét, hogy adott – általában addig is létező⁴⁷⁰ – jogot alapjogként tételezzék. A kritériumok között elsőként említendő, hogy az alapjogok *fundamentálisak*, ami azt jelenti, hogy adott alapjogi megfogalmazásban az adott időszakban, adott közösség meghatározott kapcsolataiban a leglényegesebb, az emberi lét és méltóság szempontjából a legfontosabb értékek és érdekek fejeződjenek ki.⁴⁷¹ A második alapjogképző kritérium szükségszerűen kapcsolódik a fundamentalitáshoz, vagyis szükséges, hogy ezek a jogok – szintén adott korszakban – általános elismertségben részesüljenek, azaz *univerzálisak* legyenek. E kritérium azt fejezi ki, hogy meghatározott értékek és érdekek nem csupán az adott közösség számára fontosak, hanem a közösségtől függetlenül más közösségek is elismerjék. Az univerzalitás egyre erőteljesebb megjelenése nem utolsó sorban az alapjogokat elismerő nemzetközi dokumentumoknak köszönhető. Az alapjoggá minősítés kontextusában a továbbiakban az a kérdés merül fel, vajon van-e egyáltalán az emberi életnek olyan *univerzális karaktere*, amely a moralitás előfeltételeként szükséges.⁴⁷² A kérdés tehát az, hogy van-e olyan szükséglet, amely az egyén számára alapvető, és amelyet meg lehet különböztetni azoktól a szükségletektől, amelyekre az egyénnek csak az adott kultúrában vagy moralitásban van szüksége. Ha vannak ilyen szükségletek, ezek olyan alapjogokat határoznak meg, amelyek e szükségletekre reagálnak. Ha vannak ilyen jellemzők, akkor azok univerzálisak és a moralitás előfeltételei lehetnek, és így szükségképpen morálisan relevánsak.⁴⁷³ Az egyetemesség és a kulturális relativizmus összeegyeztethetlenségének problematikáját abban lehet feloldani, hogy minden embert az egyenlő emberi méltóság alapján elvileg megillet az emberi jogok teljessége.⁴⁷⁴ A harmadik kritérium szerint e jogoknak rendelkezniük kell azzal a körülírható

jogok kora? Jogtudományi Közlöny 1994. 7-8. sz. 300-301. o., Szamel Katalin: Európai szociális jogok Magyarországon. Fundamentum 1998. 3. sz. 1-2. o.

⁴⁷⁰ Vö. a kialakulásával: általában az ágazati jogban már meglévő szabályokat emelnek alapjogi szintre, vagyis fogalmazzák meg az alkotmányokban.

⁴⁷¹ Ld. Kiss György: Az alapjogok kollíziója a munkajogban. Kézirat 2004. 86-87. o. Az alapvető jogok eredetileg erkölcsi maximákat, morális parancsokat jelentettek. Ez fejeződött ki azokban az értéktartalmakban, amelyeket az emberi együttélés történelmi fejlődése hozott létre. Az alapvető jogok értéktartalmát jelentő erkölcsi maximák és morális parancsok már megtalálhatók az ókor filozófiai gondolkodásában és a keresztény vallás egyes normáiban és tantételeiben is. Petrétei József: Alapjogok. Kézirat 1. o.

⁴⁷² Raymond Plant: A Defence of Welfare Rights. In Ralph Beddard and Dilys M. Hill (ed.): Economic, Social and Cultural Rights, Progress and Achievements. Southampton Studies in International Policy 1999. 24. o. Az emberi jogok érvényesülési hatóköréről, így az egyetemesség problémájáról lásd Kondorosi: Bevezetés a közjog világába. 127-129. o.

⁴⁷³ Plant: i.m. 28-29., 24-25. o. Az egyetemességet, univerzalitást Sajó más megközelítésben használja. Véleménye szerint az alapjog egyetemessége azt jelenti, hogy mindenkire kell vonatkoznia, aki adott helyzetbe kerül. Ez azonban nem veszi figyelembe a kulturális differenciáltságot. Sajó András: Szabadság, emberi jog, alkotmányosság. Magyar Tudomány 1996. 1. sz. 3. oldaltól

⁴⁷⁴ A bizonyítási teher arra hárul, aki a konkrét emberi jogot adott személytől elvitat. Kiss János e megállapítást ismerteti, és jelentőségét taglalja Kardos: Az emberi jogok kora? 303., 304. o.

legál-definícióval, amely által pontosan meg lehet határozni a tartalmukat, és ehhez képest az állam kötelességét: beavatkozását vagy tartózkodását.

Az alapjogok napjainkig tartó, és az alkotmányi, illetve nemzetközi szinten való elismerése *többlépcsős folyamat* (volt). Az erkölcsi maximáknak, morális parancsoknak az eljogiasítása, azaz joggá válása, alapvetően az európai alkotmányfejlődés során következett be azáltal, hogy ezek az alkotmányok részévé váltak, és mint alkotmányi szabályok áthatották az egész jogrendszert. Az alapvető jogok „joggá válása” tehát úgy ment végbe, hogy az alkotmányokban elismerésre kerültek bizonyos alapvető értékek és elvek, amelyek aztán az alkotmányos állam egészét átható, magatartást irányító szabályokként is funkcionáltak.⁴⁷⁵ Hasonló mechanizmus ismerhető fel az alkotmány- és alapjogfejlődés későbbi szakaszában, amikor a szociális vagy kulturális típusú, gazdaságra vagy például a bioetikára vonatkozó jogszabályok bizonyos rendelkezései⁴⁷⁶ kerültek alkotmányi szintre. A második világháború után megnőtt a *nemzetközi alapjogvédelem* szerepe és felelőssége, és e szinten az általános dokumentumok mellett egyes alapjog-csoportok, vagy alapjogok kibontására külön nemzetközi szerződések születtek. A nemzetközi alapjogi dokumentumok kialakulására leginkább az a jellemző, hogy kezdetben nemzeti alapjogi katalógusokból – azaz egy-egy állam alkotmányából – táplálkoztak,⁴⁷⁷ amelyeket különösen a fejlődés kezdeti szakaszában a természetjogi megközelítés és felfogás táplált.⁴⁷⁸ Ez a jelenség még ma is megfigyelhető, amennyiben adott állam újszerű értelmezésben világítja meg valamely alapjogot, illetve teljesen új alapjogot ismer el.⁴⁷⁹ A nemzetközi szerződések a már létező pozitív jogon, vagy a természetjogon alapultak és alapulnak,⁴⁸⁰ és bennük új, addig nem ismert jogok kerülnek megfogalmazásra (tipikusan az ún. harmadik generációs jogok), illetve egyes alapjogok (főleg az ecosoc jogok) tartalma részletesebb kibontásra került.⁴⁸¹ A *mai hatásmechanizmusra* azonban sokkal jellemzőbb az, hogy a nemzetközi szinten elismert alapjogok hatnak vissza a nemzeti jogrendszerekre,⁴⁸² amelyben nem kis szerepe van annak, hogy a nemzeti

⁴⁷⁵ *Petrétei*: Alapjogok. Kézirat 1. o. Az emberi jogokról való gondolkodás fejlődését lásd *Kondorosi*: Bevezetés a közjog világába. 119-124. o.

⁴⁷⁶ Vö. *Schmidt Péter*: Még egyszer a szociális jogok természetéről. *Acta Humana* 1994. 14. sz. 6. o., a szociális jogok vonatkozásában e folyamatot lásd *Takács Albert*: A szociális jogok. In *Emberi jogok*. 796-799. o. A munka történeti fejlődésének vázlatát lásd például *Kiss György – Berke Gyula – Bankó Zoltán*: Bevezetés a munkajogba. *Justis Tanácsadó Bt. Pécs*, 2005. 36-39. o. A tulajdonjog történetének fejlődését lásd például *Harmathy Attila*: A tulajdonjog alkotmányos védelme. *Jogtudományi Közlöny* 1989. 5. sz. 217. oldaltól. A szellemi alkotások jogi védelmének történeti fejlődését a XIX. századig lásd *Világhy Miklós*: A szellemi alkotások joga. Tankönyvkiadó, Budapest 1975. 7-11. o.

⁴⁷⁷ *Péteri Zoltán*: Az emberi és állampolgári jogok történetéhez. *Jogtudományi Közlöny* 1998. 12. sz. 651. o.

⁴⁷⁸ A francia és az amerikai forradalmárok „permanens önigazolási válsággal küzdöttek”, vagyis az igazolást a természetjogban találták meg. Lásd *Sajó*: Szabadság, emberi jog, alkotmányosság. 3. o.

⁴⁷⁹ Lásd például a szerzői jogra vonatkozó alkotmányi rendelkezéseket.

⁴⁸⁰ *Kardos*: Az emberi jogok kora? 303. o.

⁴⁸¹ Ilyen például a Faji megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény és a nők elleni megkülönböztetés minden formájának kiküszöböléséről szóló nemzetközi egyezmény, a gyermekek jogairól szóló egyezmény, a migránsok és idegenek jogait szabályozó deklaráció. A munkához való jog területén az ILO alkotott fontos szabályokat. Az ILO-hoz hasonlóan az UNESCO is fogalmazott meg további rendelkezéseket, és a tagállamok sok ilyen dokumentumot fogadtak el: pl. a szerzői jogra vonatkozóan, a kulturális örökség védelmére vonatkozóan háborús konfliktusok esetén, az oktatásban való diszkrimináció elleni tilalom. Vö. pl. *Julia Häusermann*: The Realisation and Implementation of Economic, Social and Cultural Rights. In *Ralph Beddard and Dilys M. Hill (ed.): Economic, Social and Cultural Rights, Progress and Achievements*. Southampton Studies in International Policy 1999. 58-59. o. Vö. *Balogh Zsolt – Holló András – Kukorelli István – Sári János*: Az Alkotmány magyarázata. KJK-Kerszöv, Budapest 2002. 707. o. (A továbbiakban Az Alkotmány magyarázata) 652. o.

⁴⁸² Vö. *Ádám Antal*: Az alapjogokra vonatkozó alkotmányi rendelkezések továbbfejlesztésének lehetőségei. In *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat. (szerk. Ádám Antal)* Hanns Siedel Alapítvány, Budapest 1994. 170. o., *Uő*: Az alapjogok és az alkotmányi tilalmak értékének összefüggéseiről. 9. o., *Françoise Dreyfus*: Les droits

alkotmánybíráskodás rendszerint zsinórmértéknek tekinti a nemzetközi jogi fórumok irányadó határozatait és ezek indokolását. A nemzetközi dokumentumokban megfogalmazott alapjogok tehát *kölcsönhatásban* vannak az alkotmányokban meghatározott alapjogokkal. Kissé más aspektusból közelítve, de hasonló vehető észre az EK jogban is. A gazdasági szükségszerűségek számos egyéni jogot keletkeztettek a közösségi jogban: az egyenlő bér követelménye kezdetben csak versenyszempontok miatt merült fel, ma pedig alapjognak számít.⁴⁸³ A nemzetközi (és európai közösségi) szférában kialakított és nemzetközi értelemben alapjogi szintre emelt tartalmi elemek beszivárogtak a kelet-európai államok új alkotmányaiba.⁴⁸⁴ E kölcsönhatásból ered az a kérdés, vajon alapjogi igény alapozható-e a nemzetközi jogra.⁴⁸⁵

Az alapjogok nemzetközi jogra való alapozhatóságának megválaszolásakor alkotmányjogi szempontból az alkotmány rendelkezéseiből kell kiindulni. *Alkotmányjogilag*⁴⁸⁶ az állam emberi jogi nemzetközi kötelezettségvállalásai a külső szuverenitás területéhez tartoznak, vagyis az az államnak – pontosabban az alkotmányban erre felhatalmazott szervének – a nemzetek közösségében megvalósított, az alkotmányi rendelkezéseknek megfelelő aktusa. A területén főhatalmat gyakorló állam – az alkotmányi keretek között – maga alakítja ki belső állami-jogi rendjét úgy, hogy az alkotmányi parancsnak minősülő nemzetközi joggal kapcsolatos rendelkezést e tekintetben is minden hatáskörrel rendelkező állami szervnek kötelezettsége megvalósítani.⁴⁸⁷ Az állam az adott emberi jogi egyezményt alkotmányban meglévő hatáskörében köti meg, így alkotmányos kötelezettsége azt betartani. Ennek érdekében lehetősége és kötelezettsége van az alkotmány módosítására, vagy – az alkotmánynak is megfelelő – alacsonyabb szintű jogforrás (tipikusan törvény) megalkotására. A nemzetközi emberi jogi kötelezettségét az államnak tehát mindenképpen teljesítenie kell, mivel ez alkotmányi kötelezettsége akkor is, ha a monista, és akkor is, ha a dualista rendszert alkalmazza. Ha az államnak alkotmányi kötelezettsége van arra, hogy az adott emberi jogot érvényesítse, akkor az egyén számára lehetőséget kell biztosítania az állammal szembeni fordulásra, ha az nem teljesíti a kötelezettségét. E tekintetben a monista és a dualista rendszer között az emberi jogok elméleti érvényesítése tekintetében nincs különbség. A gyakorlati megvalósulással kapcsolatban az eredeti kérdés merül fel: mit jelent az állammal szembeni érvényesíthetőség nemzeti és nemzetközi szinten.

economiques et sociaux dans quelques constitutions récentes. In L'Etat de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant, Éditions Dalloz, Paris 1996. 170. o.

⁴⁸³ Az EKG-t alapító szerződés a dolgozók szabad mozgásáról és az állampolgárság szerinti megkülönböztetés tilalmáról a közös piac megteremtésében játszott gazdasági szükségszerűség miatt rendelkezett. Ez azonban messzemenő szociális következményekkel járt, mivel a beilleszkedés elősegítése érdekében az egyenlő bánásmód biztosítása szükségessé vált a munkavállaláson kívüli területeken is (pl. vendégmunkás gyerekeknek oktatása). *Weller Mónika*: Gazdasági és szociális jogok Európában. Acta Humana 1996. 22-23. sz. 59. o.

⁴⁸⁴ Lásd például a szlovák alkotmány 18. §-át (a munka szabadsága), a 35. §-át (foglalkozás, szakképzés megválasztása), a 36. §-át (méltányos, megfelelő munkakörülmények), a szlovén alkotmány 49. §-át (a munka szabadsága), a 66. §-át (a foglalkozás biztonsága), a 74. §-át (a szabad vállalkozás), a litván alkotmány 46. §-át (fogyasztóvédelem), a lengyel alkotmány 66. §-át (biztonságos és higiénikus munkafeltételek). Lásd még a kölcsönhatást az EASZ és a tagállami alkotmányok közt.

⁴⁸⁵ Bragyova szerint nem. Vö. *Bragyova András*: Alapozhatók-e az emberi jogok a nemzetközi jogra? (Avagy: pótolhatja-e a nemzetközi jog a természetjogot?) Állam- és Jogtudomány 1990. 1-4. sz. 110. o. Az alkotmányok részbeni nemzetközi jogi meghatározottságáról lásd *Ádám Antal*: A jogrendszer alkotmányosodása és erkölcsösödése. Jogtudományi Közlöny 1998. 10. sz. 351. o.

⁴⁸⁶ Nemzetközi szemszögű megközelítést lásd *Bragyova*: i.m. 96. o. és köv. oldalak.

⁴⁸⁷ Ennek az alkotmányi feladatnak azonban alkotmányosan kell eleget tenni. Vö. a 7/2005. (III. 31.) AB határozattal, illetve a 8/2005. (III. 31.) AB határozattal, amelyek szerint a nemzetközi szerződést kihirdető jogszabálynak tiszteletben kell tartania a jogbiztonság elvét. Ld. www.mkab.hu, Magyar Közlöny 2005. évi 41. sz.

A kérdés megválaszolására elemezni indokolt egyrészt a státusztant, másrészt a *német és a magyar alkotmányi szabályozást*, mivel magának az alkotmánynak kell olyan rendelkezést tartalmaznia, amely alapján az alapjog az állammal szemben kikényszeríthető. Az alapjogok egységes dogmatikai megalapozása természetesen csak – az összehasonlító alkotmányjogot is magában foglal – átfogó interdiszciplináris kutatással érhető el, de a német és a magyar „érvényesíthetőségi helyzet” feltárásából legalábbis következtetni lehet a koherens kontinentális alapjogi dogmatika bizonyos elemire.

b) Az „alapjogi (közjogi) alanyi jog”

A szakirodalomban egyre inkább felismerést nyer az a tény, hogy az alkotmányjogi alanyi jog nem egyenlő a magánjogi alanyi joggal. A *különbség* indoka az alapjog speciális funkciója, vagyis – klasszikusan – az egyénnek az állammal szembeni védelme. Ezzel szemben a *magánjogi alanyi jog* a vagyoni viszonyokban kerül alkalmazásra magánfelek között.⁴⁸⁸ Az alanyi jog elméletei – például Jhering – szerint az alanyi jognak két lényeges eleme van, a *cél* (az, amit a jog tartalmaz) és a *kereset lehetősége*. A kereset lehetősége (érvényesíthetőség) része az alanyi jogoknak. Ez a polgári jogban igen könnyen értelmezhető, hiszen itt mellérendeltségi viszonyban lévő személyek nyújthatnak be egymás ellen kereseteket – rendszerint a bíróságok előtt. Az alapjogok esetében viszont más a helyzet, hiszen ezek a jogok alapvetően az állami szervekkel szemben állnak fenn, azok cselekvéseivel szemben nyújtanak védelmet. Az *alkotmányban* alapjog képében megfogalmazott *alanyi jog* általában általánosan, ritkábban részletesen megfogalmazott, ezzel szemben az alacsonyabb jogforrások hierarchiai szinten szabályozott magánjogi alanyi jog részletesen körülírt.⁴⁸⁹ Az *eltérések indokolják* az eltérő fogalomhasználatot, aminek eredményeként az alapjogok esetében az (alapjogi) közjogi alanyi jog elnevezés javasolható.

Az említett alanyi jogcsoportok között azonban *hasonlóság* is van, ami az alanyi jog eredeti jellemzőjéből adódik. Az alanyi jog a jogalkotói létrehozást követően ugyanis kizárja a mérlegelés lehetőségét.⁴⁹⁰ Az alapjogok esetében ez azt jelenti, hogy az alkotmányozó hatalom által az alkotmányban megfogalmazott alapjog létrehozása kizárja a mérlegelést a jogalkotás oldalán is. Vagyis, a jogalkotónak kötelezettsége biztosítani az alapjogot. Ebből két kérdés adódik: a) minden alapjog (általában az alkotmányok alapjogi fejezetében megfogalmazott alapjog) alanyi jogot jelent-e, vagyis érvényesíthető-e, azaz van-e e tekintetben különbség az egyes alapjogcsoportok között; b) mit jelent az alapjogi (közjogi) alanyi jog. Ez függ össze a jogelmélet által kidolgozott és máig használt elméletekkel, különösen Jellinek⁴⁹¹ és Alexy⁴⁹² munkásságával.

⁴⁸⁸ Nem tekintem az értekezés témájához tartozónak a magánjogi alanyi jogi elméletek ismertetését különös tekintettel arra, hogy a dolgozatban éppen azt hangsúlyozom, a közjogi alanyi jog markánsan megkülönböztethető a magánjogi alanyi jogtól. Erről lásd bővebben többek között *Lábady*: i.m. 253. oldaltól.

⁴⁸⁹ *Tercsák Tamás*: Az alanyi jog újraélesztése – alanyi jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Acta Facultatis Politico-iuridicae Universitatis Budapestinensis XXXVIII-XXXIX* (2001/2002) 191-193. o. Az alanyi jog fogalmára vonatkozó elméletekről lásd *Lábady*: i.m. 253-255. o.

⁴⁹⁰ *Tercsák*: i.m. 195. o.

⁴⁹¹ *Georg Jellinek*: *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. 2nd ed. J. C. B. Mohr, Tübingen 1905. Magyarul lásd például *Halmay Gábor – Tóth Gábor Attila*: Az emberi jogok rendszere. In *Emberi jogok*. 92-94. o., *Adám*: Az alapjogokra vonatkozó alkotmányi rendelkezések továbbfejlesztésének lehetőségei. 21-22. o., *Uő*: Az emberi és állampolgári jogok jellegéről és korlátairól. 413-414. o.

⁴⁹² *Robert Alexy*: *The Theory of Constitutional Rights*. Oxford University Press 2002

ba) Státusztan

Az alapjogok érvényesíthetőségének és alanyi jogi mivoltának kérdése akként merül fel, hogy mit jelent az alapjogi (közjogi) alanyi jog. Ez nyilvánvalóan az egyén és az állam viszonyában értelmezhető, vagyis választ arra a kérdésre kell keresni, hogy az alapjogi (közjogi) alanyi jog mit jelent az egyén és mit az állam számára. Ennek meghatározása érdekében vizsgálni kell a jellineki és az Alexy-féle státusztan jellemzőit, mivel utóbbi a jellineki dogmatikát meghaladva jelentős segítséget nyújt a probléma megoldásában.

Azt, hogy mi a státusz, Jellinek többféleképpen is körülírja. Központi jelentőségű az a meghatározás, amely azt az egyén jellemzéseként fogja fel az állammal szembeni viszonyban. A státusz ennek alapján az egyén és az állam relációja. Az egyént jellemző relációként a státusz adott állapotnak tekintendő, és megkülönböztetendő a jogoktól. Ez azért szükséges, mert – ahogy Jellinek mondja – a státusz azzal kapcsolatos, ami az egyén jogilag (Sein, is), nem pedig az, amije van (Haben, has).⁴⁹³

A jellineki státusztan *nem* arra vonatkozik,⁴⁹⁴ hogy abba be lehessen sorolni az egyes – általában generációk szerint – elkülönített alapjog csoportokat,⁴⁹⁵ hanem arra, hogy – Jellinek és Alexy szerint – meghatározza: az egyén adott alapjoggal kapcsolatban mit követelhet az államtól. Ezt alapozza meg az, hogy státuszok összessége az alapjog, amelyet adott viszonyban az konkretizál, hogy melyik státusz mutatkozik meg erőteljesebben. Vagyis a státusz (Sein, is) maga az alapjog, a Haben/has szavacskákkal illetett terrén pedig a jogalkotó által ágazati szinten realizált alanyi jog.

A *jellineki* status negativus központi struktúraelméleti problémája abban fogalmazható meg, hogy vajon a negatív státusz olyasvalami, ami kizárólag szabaddá tételből, azaz védelem nélküli jogi szabadságokból áll, vagy ehhez az akadálymentesség jogi garanciái is hozzátartoznak. Amikor az irodalom status negativusról beszél, legtöbbször védelmi jogokra, azaz az állammal szemben fennálló, negatív állami cselekvésre való jogra utal. Ez azonban ellentmond Jellinek értelmezésének.⁴⁹⁶ Jellinek a status negativust az alábbi sokat idézett szavakkal világítja meg: „az állam tagjának ebből olyan státusza származik, amelyben ő a helyzet ura, azaz állammentes, a hatalmat tagadó szféra. A negatív státusz, a status libertatis az individuális szabadság azon területe, amelyben a szigorúan egyéni célok megvalósulást nyerhetnek”. Ez alapján a negatív státusz az egyéni szabadságszférát jelenti. Az egyéni szabadságszféra a jellineki felfogás alapján azonban „az alattvalók állam számára jogilag irreleváns cselekedetei”-nek köre. Az állam szempontjából jogilag irreleváns az a cselekvés, amely az állam-polgár viszonyt illetően „nem alkalmas jogilag releváns hatás ... kiváltására”. Azt, hogy a jellineki negatív státusz kizárólag szabaddá tételből – azaz védelem nélküli jogi szabadságokból – áll, Jellinek kijelentései is alátámasztják. E kijelentések arról szólnak, hogy a státusz védelme az állammal szemben fennálló „nem akadályozáshoz” való jogok által biztosított, tehát olyan jogokkal, amelyeket általánosan védelmi jogoknak nevezünk.⁴⁹⁷

⁴⁹³ Hogy mit ért Jellinek a „sein, is” és a „haben, has” alatt, azt példái világítják meg. Így az egyén felruházása a választójoggal, illetve azzal a joggal, hogy tulajdont szerezhessen, az egyén státuszát és ezzel Sein-ját, is-ét érinti, ezzel szemben az, hogy meghatározott ingatlant megszerezhet, csak a Haben-jával, has-ével kapcsolatos. Alexy: i.m. 163-164. o.

⁴⁹⁴ Bár ez kétségtelenül megtehető.

⁴⁹⁵ Ezt lásd például Halmi – Tóth: i.m. 91., 92., 95. o. oldaltól.

⁴⁹⁶ Alexy: i.m. 166. o.

⁴⁹⁷ A negatív státusz Jellinek szerint ugyan „azáltal védett, hogy az egyénnek igénye áll fenn az elismerésére, és az állami hatóságok általi zavarása – azaz törvényben meg nem alapozott parancs vagy kényszer alkalmazása – tiltott”, ez az igény mégis „mint minden igény, ami meghatározott állami magatartása irányul, az egyén pozitív státuszához tartozik”. Alexy: i.m. 166., 167. o.

Jellinek szerint az állam az egyén számára a *status positivus* által a „status civitatis”-t biztosítja, amely lehetővé teszi az egyén számára, hogy egyrészt „igényt támasszon állami tevékenységre”, másrészt „jogi eszközöket állít rendelkezésére, hogy ezt megvalósítsa”. Jellinek azokat a jogokat, amelyeket az egyén a jogvédelmi eljárásban érvényesíthet, „formális pozitív jogi igényeknek” nevezi. Az, hogy az egyén rendelkezik ilyen igényekkel az állammal szemben, azt jelenti, hogy egyrészt *joga van valamire* az állammal szemben, másrészt *felhatalmazása van* ennek érvényesítésére. Jellinek szerint e felhatalmazás megléte szükséges feltétele annak, hogy az egyén a status positivus-ban legyen. A formula, amelyben Jellinek a „formálisan elismert, a status positivusból eredő individuális jogi igényeket” összefoglalja: „jogilag védett képesség, arra, hogy az államtól pozitív szolgáltatás követeljen”, e fenti két olvasatban értendő. A status positivus a polgár joga az állammal szemben arra, hogy az állam cselekedjék.⁴⁹⁸

Alexy rámutat arra, hogy nem problémamentes Jellinek besorolása, miszerint a nem akadályozásra való jog a pozitív státuszhoz tartozik, mivel ennek az a következménye, hogy rendszerében a védelmi jogok vándorló jelleget öltenek. Ennek a jognak a status positivushoz sorolása – ami Jellinek negatív státuszról alkotott definíciója szerint a következetes besorolás – ellentétben áll Jellineknek azzal a tételével, hogy „az állami pozitív cselekvése” az, ami a status positivushoz sorolandó jogokat alkotja. Az akadályozás befejezése lehet „cselekvés”, de semmi esetre sem „pozitív cselekvés”. Amennyiben komolyan vennénk Jellinek szavait a pozitív cselekvésről, az akadálymentességhez való jog („védelmi jog”) egyetlen státuszhoz sem lenne besorolható. Arra az eredményre lehetne tehát jutni, hogy az egyik legfontosabb alapjog pozíciónak nincs helye a jellineki rendszerben.⁴⁹⁹

Ezt csak úgy kerülhető el, hogy e pozíció a negatív vagy a pozitív státuszhoz kapcsolódik. Alexy szerint a *szűkebb* – tulajdonképpen jellineki – értelemben vett *negatív státusz* kizárólag a védelem nélküli szabadságokra vonatkozik. A *tágabb* – a jellineki rendszeren túlmenő – értelemben vett *negatív státusz* azokat a jogokat jelenti, amelyek a szűkebb értelemben vett negatív státuszt védik, amelyek az *állam negatív cselekvését* követelik meg (védelmi jogok). A tágabb értelemben vett *pozitív státuszhoz* olyan jogok is tartoznak, amelyek az *állam pozitív*, és olyanok is, amelyek az *állam negatív cselekvésére* jogosítanak, a *szűkebb* értelemben vett *pozitív státuszhoz* ezzel szemben csak olyan jogok, amelyek az *állam pozitív cselekvésére* jogosítanak. E felosztás rendszertani következményei a jellineki rendszerben egyszerűek és áttekinthetők. Azok a jogok, amelyek a szűkebb értelemben vett negatív státuszhoz kapcsolódnak, hogy abból tágabb értelemben vett negatív státuszt képezzenek (védelmi jogok), a tágabb értelemben vett pozitív státusz egy alcsoportját alkotják.⁵⁰⁰

Alexy értelmezésében a státusz negatívus alapján az államnak tehát tartózkodnia kell minden olyan cselekvéstől, ami zavarja adott alapjog megvalósulását, vagyis ez negatív cselekvésként értelmezendő. Ez azt jelenti, hogy az állam – alkotmányi szöveg alapján – nem dönt például hitelvi kérdésekben, tudományos igazságokról, a vélemény értéktartalmáról, mert az alapjogot

⁴⁹⁸ Erre utal Jellinek, amikor a status positivust a „negativus pontos tükörképe”-ként jellemzi. A joga az állammal szemben annak *h* cselekvésére összefügg az állam *a*-val szemben fennálló kötelezettségével, hogy a *h* cselekvést végrehajtsa. Mint ahogy *a* negatív státuszával kapcsolatban arról van szó, vajon a számára *h* cselekvés megtétele vagy abbahagyása kötelező-e, avagy *h* vonatkozásában szabad, ugyanúgy a pozitív státusz esetében arról van szó, hogy az állam kötelezett vagy szabad-e adott *h* cselekvés végrehajtásában vagy abbahagyásában. Itt tehát „az állam szabadságáról kell dönten”. A tükörkép tehát azt jelenti, hogy a polgár status positivusa megfelel annak, amit az állam status passivusának nevezünk, valamint azt is, hogy az állam-egyen viszonyban minden, ami nem az egyén pozitív státuszához tartozik, azt testesíti meg, amit „az állam negatív státuszának” nevezünk. Alexy: i.m. 169-171. o.

⁴⁹⁹ Alexy: i.m. 171. o.

⁵⁰⁰ Alexy: i.m. 171-172. o.

önmaga ellen úgy biztosítja, hogy e kérdésekben meg sem indítja az állami döntési folyamatot. Az államnak azonban ezekben az esetekben is meg kell teremtenie azt a közeget, amelyben ezt a *NEMET* cselekszi. Vagyis, mivel az alapjog státuszok összessége, itt is él a tág értelemben felfogott pozitív státusz, és Alexy elméletében ez maga a tágabb értelemben felfogott pozitív státusz alcsoportja.

Alexy értelmezésében a *pozitív állami cselekvésnek* tehát *három eleme* van: a védelmi jog, a szűkebb értelemben felfogott jogosultságok, illetve szervezethez és eljáráshoz való jog.⁵⁰¹ A védelmi jog azokra az alapjogokra vonatkozik, amelyek esetében a jog alanyának az állammal szemben ahhoz van joga, hogy az a harmadik személy behatásától védje meg.⁵⁰²

A *szűkebb értelemben felfogott pozitív státusz (jogosultság)* a *szociális alapjogokban* ragadható meg.⁵⁰³ Bár a minimális szociális alkotmányi alapjogok (pl. létminimumhoz való jog⁵⁰⁴) nagymértékben érintik az állami költségvetést, de ez nem jelenti azt, hogy e jogokat ki kellene zárni az alapjogok köréből.⁵⁰⁵ A költségvetési kompetencia pedig nem értelmezhető korlátlan jogalkotói hatáskörként, és az egyéni alapjogok megelőzik a pénzügyi politikai megfontolásokat.⁵⁰⁶ Éppen emiatt szükséges, hogy az alkotmányból az alapjog alanyán kívül derüljön ki a funkciója is. A jogalkotónak ugyanis csak az a kötelessége, hogy az alapjog érvényesítését⁵⁰⁷ e funkció megvalósulásáig biztosítsa. Ennek feltétele természetesen a pontos alkotmányi szöveg,⁵⁰⁸ illetve a megfelelő intézményi és eljárási feltételek meghatározása, vagyis a tágabb értelmű pozitív státusz. E koncepció különösen a szociális juttatások területén jut jelentőséghez, mivel az alkotmányi kereteken belül a jogalkotó határozza meg a jogosultság konkrét összegét.

Alexy *tágabb értelemben felfogott pozitív státusza* az *állami döntéssel* egyenlő, ami cselekvést vagy nem cselekvést eredményez, és jogalkotási, intézményi és eljárási garanciák képében jelenik meg.⁵⁰⁹ A cselekvésre vonatkozó jogalkotói döntések eredményezhetik az alapjog állam általi biztosítását (intézményvédelmi kötelezettség) az alkotmányos jogállamban. A jogalkotásnak tehát az alkotmány alapján, és annak megfelelően kell folynia, vagyis a jogalkotásnak ki kell terjednie az alábbi területekre:

- jogvédő intézmények (klasszikus alapjogok és egyenlőségi jogok védelmére – bíróság előtti tisztességes eljárás alkotmányi, törvényi garanciái stb.),
- alkotmányos jogállamot biztosító intézmények (választás, népszavazás, közvetítő rendszerek stb.),

⁵⁰¹ Alexy: i.m. 296. o.

⁵⁰² Alexy: i.m. 300. o.

⁵⁰³ Alexy: i.m. 334. o. és köv. oldalak. Érdekes, hogy a magyar szerzők Jellinekét jól idézik, de a pozitív státuszt erre egyszerűsítik le. Vö. *Halmai – Tóth*: Az emberi jogok rendszere 95. o., *Ádám*: Az alapjogokra vonatkozó alkotmányi rendelkezések tovább fejlesztésének lehetőségei. 21, 23. o. Az intézményvédelmi kötelezettség eismerését mint pozitív státuszt lásd *Ádám*: Az alapjogok és az állam tilalmak értékének összefüggéseiről. 12. o.

⁵⁰⁴ Alexy példaként ide tartozóként sorolja fel továbbá az egészségügyi ellátást, az iskolai oktatást, a szakképzést. Utóbbi kettő azonban nem a szociális jogok körébe tartozik.

⁵⁰⁵ A szociális jogok alapjogi megítéléséről lásd *Eckhart Klein*: Az alapjogok meghatározása az alkotmányban. In *Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat. (szerk. Ádám Antal)* Hans Siedel Alapítvány, Budapest 1994. 81. o., *Sári János*: A szociális jogok és a szociális állam. *Jogtudományi Közlöny* 1997. 5. sz. 218. o. *Szamel Katalin*: A gazdasági, szociális, kulturális jogok értéke. *Acta Humana* 1993. 11. sz. 27. o. Klein szerint a szociális jogok nem azonosíthatók a szabadságjogokból és az egyenlőségi tételből levezetett részesedési jogokkal, mivel a szociális jog az egyénnek arra biztosít jogot, hogy olyant követeljen, ami még nincs. Sári az alapjogok oszthatatlanságát igazolja, Szamel szerint viszont az ecosoc jogok emberi jogként értelmezhetetlenné.

⁵⁰⁶ Alexy: i.m. 344. o.

⁵⁰⁷ Alexy szerint a szociális alapjogok érvényesítésének kérdése nem különbözik a klasszikus alapjogok esetében felmerülő problémáktól, mivel mindegyik esetében a mérlegelés a döntő. Alexy: i.m. 345. o.

⁵⁰⁸ A tárgyi jog ugyanis elengedhetlen ahhoz, hogy az alapjog – az alanyi közjog általi egyéni szabadság biztosításán túl – betöltsé másik funkcióját: az állam számára orientáció biztosítását a jogrend kialakításához. Vö. *Klein*: i.m. 69. o.

⁵⁰⁹ Alexy: i.m. 314. o. és köv. oldalak.

- demokratikus közvélemény kialakítását segítő intézmények (vélemény szabadsága, sajtószabadság stb.) létrehozatala,
- szociális, egészségügyi stb. intézmények létrehozatala (a szociális alapjogok érvényesülése miatt),
- oktatási intézmények létrehozatala (a kulturális jogok érvényesülése miatt),
- piacgazdaság fenntartását biztosító jogalkotás és intézmények (a versenyszabadsággal foglalkozó szerv, gazdasági alapjogok), stb.

Az állam alapjogok biztosítására vonatkozó kötelezettsége napjainkban szembekerül az állam újabb szerepvállalásával, amely a környezetet védő, veszélyelhárító, biztonságteremtő feladatok ellátását az alapjogok biztosításához hasonló fontosságúnak tekinti annak érdekében, hogy a modern kor veszélyeivel szemben az egyéneket védelembe részesítse.⁵¹⁰ Az állam alkotmányban vállalt szerepfelfogására tekintettel ez megkövetelheti az alapjog korlátozásokat érintő tesztek felülvizsgálatát, és eljuthat az alapjogok eddiginél erőteljesebb korlátozásához is. Az ilyen esetekben a jogszabályi szinten megjelenő újfajta indokokat is felsorakoztató korlátozásnak tehát be kell épülnie a tágabb értelemben felfogott státuszba. Vagyis az állam szinte paradox módon az egyének alapjogait olyan intézményi garanciákkal fogja védelembe részesíteni, amelybe a jogkorlátozás alapvetően és erőteljesen beépül.

A jellineki *aktív státusz*⁵¹¹ az állami döntéshozatalban való részvételre terjed ki, és az erre vonatkozó jogalkotási feladatokra és állami költségvetési forrásokra a fentiekben utalás történt. Mivel az említett jogalkotási tárgyak szabályozása a jogalkotó állam kötelezettsége, az egyes intézmények, intézetek fenntartásáról is az államnak kell gondoskodnia, ami azt is jelentheti, hogy a költségeket is az államnak kell viselnie. E tekintetben tehát *nincs különbség* az egyes alapjog csoportok közt.⁵¹² Nem állja meg tehát a helyét többé az a különbségtétel, hogy a klasszikus alapjogok az államtól semmi mást nem követelnek, csak tartózkodást, és hogy az ún. szociális jogok igénylik az állami beavatkozást. Láthatóvá vált ugyanis, hogy mindegyik jogcsoportnak van tágabb értelemben felfogott pozitív státusza, ami az állam intézményvédelmi kötelezettségeként is lehet értelmezni. Ennek megfelelően mindegyik alapjog pozitív státusza a megfelelő jogszabályalkotásban jelenik meg, aminek alkotmányellenessége esetén alkotmánybírósághoz lehet fordulni.

bb) Az alapjogi (közjogi) alanyi jog meghatározása

A fentebb meghatározottakat figyelembe véve az alapjogok érvényesíthetőségének nemzeti szinten – a kontinentális jogrendszerben és centralizált alkotmánybíráskodás esetében – alapvetően két – egymástól csak az elmélet szintjén elválasztható – formája van, vagyis közjogi alanyi jog kettős értelemben fogható fel.

Az *első forma* esetében az egyénnek arra van közjogi alanyi joga, hogy a nem megfelelő ágazati jogszabály vélt vagy valós alkotmányellenessége miatt az *alkotmánybírósághoz forduljon*. A testület – az alkotmányt autentikusan értelmezve – értékeli a jogalkotói döntést. Ennek eredménye lehet az, hogy a testület megállapítja: a bírósághoz fordulás lehetőségét meg kell teremteni adott alapjog vagy annak tartalmi eleme vonatkozásában, vagyis alanyi joggá kell azt formálni. Az is lehet, hogy az alkotmánybíróság nem ezt állapítja meg. Ilyen esetben az alapjog csak az első formájában érvényesíthető, de a bírósági nem-érvényesíthetőség (az ágazati nem-alanyi jogiság) nem jelenti azt, hogy az adott alapjog nem

⁵¹⁰ Erről lásd bővebben Ádám: A biztonság mint jogi érték. 20-25. o.

⁵¹¹ Jellinek: i.m. 84-86. o. A részvételi jogokról lásd Halmai – Tóth: i.m. 92-94. o.

⁵¹² A két jogcsoport különbségét lásd például Péteri: i.m. 651. o.

érvényesíthető, és emiatt nem alapjog, mivel az alkotmánybírósághoz fordulás lehetősége még mindig fennáll.

Az egyénnek az alapjog érvényesítésének *második formája* alapján arra van alanyi joga, hogy a jogalkotó alkossa meg a megfelelő jogszabályt, ezzel biztosítva az ágazati alanyi jogot, vagyis a bírósághoz fordulás lehetőségét. Ez arra vonatkozik, hogy a jogalkotó a saját belátása szerint az alkotmány keretei közt maradván, azt megvalósítva egyes alapjogoknak az érvényesítését úgy segíti elő, hogy annak egyes tartalmi elemeit ágazati szinten alanyi jogként határozza meg. Ehhez alapvető feltételként jelenik meg az alkotmányi alapjogi katalógus megfelelő volta, vagyis az, hogy részletesen tartalmazza az egyes alapjogok funkcióját és tartalmát. Ez ugyanis a jogalkotó számára biztosabb keretet jelent ateinketben, hogy az adott alapjoggal vagy tartalmi elemével kapcsolatban biztosítania kell-e a bírósághoz fordulás jogát vagy sem.⁵¹³ Az ágazati alanyi jog tehát azt jelenti, hogy az egyén az alapjogát érintő esetben bírósághoz fordulhat, vagyis az alapjogát – alacsonyabb szinten ugyan, de közvetlenebbül – érvényesítheti. Az alacsonyabb szint arra utal, hogy végső megoldást ez nem ad, ugyanis a bíróság hatásköre nem terjed ki a jogforrás megsemmisítésére, vagy a mulasztás megállapítására. A közvetlenebb pedig azt jelenti, hogy a sérelem közvetlenül orvoslást nyer, míg az első szint esetében csak a hibás (alkotmányellenes) jogalkotói aktus kerül ki a jogrendszerből, vagy megállapításra kerül a mulasztás.

Vagyis az alapjogok között érvényesíthetőségüket tekintve nincs különbség, mivel mindegyik alapjog alanyi jognak minősül.⁵¹⁴

c) Érvényesíthetőség nemzetközi szinten

Az alapjogok *nemzetközi érvényesíthetőségéről* is indokolt szólni annak érdekében, hogy a fogalom az alapjogokkal összefüggésben teljes egészében meghatározásra kerüljön. A nemzetközi érvényesíthetőség fogalmilag és minőségileg is mást jelent, mint nemzeti szinten. Ez a nemzeti alapjogvédelem, vagyis az alapjogi érvényesíthetőség *kiegészítéseként* fogható fel, azaz akkor kerül a vizsgálódások középpontjába, ha a nemzeti szinten az alapjog nem érvényesült, tehát az állam nem tett eleget az alkotmányból fakadó kötelezettségének.⁵¹⁵ A kiegészítés e tekintetben utólagos és párhuzamos is egyben. *Utólagos*, mert az állam nem tett eleget a szerződéses kötelezettségének, tehát ezért valamilyen formában eljárás indul ellene, vagyis az alapjog érvényesítésére a lehetőség nyitottá vált. *Párhuzamos* azért, mert a nemzetközi mechanizmusok által az államnak lehetősége van tanulni, vagyis az ajánlásokat megfogadni, és azokat a nemzeti jogrendszerbe átültetni. Az érvényesíthetőség általános megfogalmazása a *felülvizsgálat/ellenőrzés* ötletét foglalja magában, bár önmagában nem zárja ki a bírósági eljárást. Különbség van továbbá a megítélhetőség, vagy érvényesíthetőség és a kikényszeríthetőség között is. E különbség abban mutatkozik meg, hogy *nemzeti szinten* a kikényszeríthetőség kormányzati probléma, míg az érvényesíthetőség a bíróságokat érinti. *Nemzetközi szinten* ez eltérő: a nemzeti bíróságok és a kormányzat a döntéseik kikényszerítésében egynek számítanak, míg az érvényesíthetőség a nemzetközi fórumok feladata.⁵¹⁶ Az érvényesíthetőséget vagy megítélhetőséget tehát meg kell különböztetni az

⁵¹³ Ennek a magyar Alkotmány nem tesz eleget. Talán kivételként említhető a vallásszabadság tartalmi elemeinek a felsorolása és a személyi szabadság egy alkotmányban meghatározott részterületének a megfogalmazása.

⁵¹⁴ Az irodalomban az ellentétes felfogás elutasítását, illetve a fentiekkel hasonló álláspontot lásd *Kilényi Géza*: Az alkotmány egyes (alapelvi, alapjogi) rendelkezéseinek jogi jellege. Társadalmi Szemle 1995. 11. sz. 48. o.

⁵¹⁵ Akár az alapjogokkal, akár a nemzetközi/európai jog és a hazai jog kapcsolatával összefüggő rendelkezéseknek.

⁵¹⁶ *Dilys M. Hill*: Rights and Their Realisation, Economic, Social and Cultural Rights. In *Ralph Beddard and Dilys M. Hill (ed.): Economic, Social and Cultural Rights, Progress and Achievements. Southampton Studies in International Policy* 1999. 17. o.

kikényszeríthetőségtől.⁵¹⁷ Az emberi jogok *kikényszerítése* az emberi jogi eszközök által alkotott jogi rendszer végrehajtásával foglalkozik. Ezt az implementációs kötelezettséget az állam végzi.⁵¹⁸ Az emberi jogok kikényszerítésének központi eleme a jogi rendszer által kreált olyan jogosultságok és kötelezettségek meghatározása, amelyeket fenn kell tartani, és végre kell hajtani. Az érvényesíthetőség egy jogi mechanizmus, amit a kikényszeríthetőségben vagy az emberi jogok végrehajtásában előforduló elégedetlenségek indítanak el.⁵¹⁹

Az érvényesíthetőség két – egymást kiegészítő – formája létezik, és az alapvető lényege a bírói út elérése.⁵²⁰ Az *anyagi érvényesíthetőség* egyénre koncentráló, jogra-alapozó ellenőrző mechanizmusi forma.⁵²¹ Az *eljárás érvényesíthetőség* kötelezettség-centrikus, és az emberi jogok érvényesíthetőségének párhuzamos és kiegészítő mechanizmusa, és az anyagi érvényesíthetőség alkalmazásához egy megelőző aréna. Az eljárás érvényesíthetőség tudakozódó mechanizmust foglal magában. Az állami jelentésekről folytatott vita többek között arra irányul, hogy meghatározza, a részes államok mennyiben teljesítették a szerződéses kötelezettségeiket. A jogsérelem utáni orvoslás biztosítása helyett az eljárás érvényesíthetőség a sérelem megelőzését célozza azáltal, hogy törekszik biztosítani az állami kötelezettség megvalósítását az emberi jogok területén. Az érvényesíthetőséget az eljárás formában akkor lehet elérni, ha az előny egynél több egyént érint, és ahol a sérelem a kedvezményezettek nevében, és nem általuk címzett.⁵²²

Az *egymást kiegészítő jellegnek* egyrészt az az *indoka*, hogy a nemzetközi jogban hiányzik az a bírói fórum, ami a nemzeti jogban megtalálható, és ezért az érvényesíthetőség más létező formáit kell elismerni. Az anyagi érvényesíthetőség másrészt azért nem lehet a legjobb vagy a kizárólagos eljárás a nemzetközi jogban, mert e szférában az államnak áll hatalmában meghatározni az egyén hozzáférését a nemzetközi hatóságokhoz. Ilyen körülmények között az *eljárás érvényesíthetőség* az emberi jogok hatékonyabb vagy kiegészítő védelmét jelenti. Az egyéni orvoslás ugyanis nem fogható fel meghatározónak a nemzetközi emberi jogban, mivel ott nem automatikus, hogy az egyén hozzáférjen a nemzetközi ellenőrző mechanizmushoz. Ez a részes állam elfogadásától függ. A nemzetközi emberi jogban, amely a szuverén államok magatartását törekszik meghatározni, az emberi jogok sérelmének megelőzésére szolgáló mechanizmus bizonyos körülmények között az érvényesíthetőség lényegi elemeként fogható fel.⁵²³

Az alanyi közjog meghatározása után indokolt rátérni arra, hogy ennek milyen alkotmányi alapjai vannak, és hogyan valósul meg a Magyar Köztársaságban.

d) Az alapjogok érvényesíthetősége a magyar Alkotmány alapján

Az alapjogok Magyarországon való érvényesíthetőségével az Alkotmány 70/K. §-a foglalkozik.

⁵¹⁷ Michael Addo: Justiciability Re-examined. In Ralph Beddard and Dilys M. Hill (ed.): Economic, Social and Cultural Rights, Progress and Achievements. Southampton Studies in International Policy 1999. 94. o.

⁵¹⁸ A nemzeti jog szerepe az implementáció. Vö. Bragyo: i.m. 103. o.

⁵¹⁹ Addo: i.m. 95. o.

⁵²⁰ Addo: i.m. 98. o.

⁵²¹ Az anyagi érvényesíthetőség jellemzi a legtöbb nemzetközi jogi emberi jogi – jobbra politikai és polgári alapjogok – esetet. Vierdag és mások szerint, mivel az érvényesíthetőség a bírósági mechanizmusokra korlátozott, az anyagi érvényesíthetőség használata a nemzetközi jogban a politikai és polgári alapjogok esetében azt a következtetést vonja maga után, hogy az csak e jogcsoportra érvényes. Addo: i.m. 96. o.

⁵²² Addo: i.m. 96., 98., 99. o.

⁵²³ Addo: i.m. 99. o.

A 70/K. § szerint „Az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők.”

da) 70/K. § alkalmazása az Alkotmánybíróság gyakorlatában

Az Alkotmánybíróság 70/K. §-ra vonatkozó gyakorlatát röviden úgy lehet összefoglalni, hogy a testület a 70/K. § szerinti alapjogi bíráskodást a rendes bíróságok terrénumának ismerte el, és a bíróságok visszafogott gyakorlatát tudomásul vette.⁵²⁴ Az AB e rendelkezésre vonatkozó értelmezésének feltárását egyrészt nehezíti,⁵²⁵ hogy az AB előszeretettel eltér az alkotmányi szövegtől, másrészt könnyíti, hogy e rendelkezést alapvetően bírósági hatásköri szabályként fogja fel, és ettől viszont nem tér el. Ugyancsak megkönnyíti a kutatást az a tény, hogy a 70/K. §-szal az Alkotmánybíróság korai határozataiban foglalkozott, és e rendelkezés valójában önálló szerephez az említett esetet kivéve nem jutott. Az indítványok ugyanis rendszerint a bírói útra vonatkozó másik két alkotmányi rendelkezéssel együtt, inkább csak a nyomaték kedvéért említik meg.⁵²⁶

Az Alkotmány 70/K. §-a szövegét az AB az alábbi értelmezésekben használta:

„Az alapjogok megsértésével kapcsolatos állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők.”⁵²⁷

„Alapvető jogok, továbbá az azokkal kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások érvényesítése bírói útra tartozik.”⁵²⁸

„A bíróságok számára hatáskört állapít meg.”⁵²⁹ Az AB ekkor általában az Alkotmány pontos szövegét citálja.

Az alábbiakban néhány olyan 70/K. §-ra vonatkozó AB határozat kerül ismertetésre, amelyek bemutatásával érzékeltethető az AB e rendelkezésről kialakított véleménye.

A 32/1990. (XII. 22.) AB határozat mulasztás kimondásával kikényszerítette az Alkotmány 50. § (2) bekezdésének végrehajtását, amely szerint a bíróságok ellenőrzik a közigazgatási határozatok törvényességét. Az AB leszögezte, hogy ha a törvényhozás késlekedne, a közigazgatási határozatok kivétel nélkül, közvetlenül az Alkotmány alapján bíróság által

⁵²⁴ Súlyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Osiris Kiadó, Budapest 2001. 598. o. Harmath Attila munkájában utal arra, hogy a Legfelsőbb Bíróság gyakorlatában általános felfogás, hogy az LB az adott eseti jogvita eldöntésénél nem az Alkotmány rendelkezéseit alkalmazza közvetlenül, hanem az azokat részletező egyéb szabályokat. A bíróságok a konkrét jogeset megoldását az alkotmányjogi és más jogágaktól eltérő rendszerben keresik. Harmath Attila: Bírói gyakorlat – Alkotmány. Magyar Jog 2004. 11. sz. 644., 645. o.

⁵²⁵ Sári szerint a 70/K. § az Alkotmány egyik legellentmondásosabb értelmezésre alkalmas rendelkezése. Az Alkotmány magyarázata 707. o.

⁵²⁶ Súlyom: i.m. 601. o.

⁵²⁷ 58/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991. 288, 290. A 66/1991 (XII.21.) AB határozat ugyanezt fogalmazza meg: „Az alapjognak (55. § (1) bekezdés) e megsértéséért az Alkotmányból folyóan kártérítési igény keletkezett (55. § (3) bekezdés), amely a bíróság előtt érvényesíthető.” ABH 1991. 342, 347

⁵²⁸ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994. 174, 179

⁵²⁹ 15/1993. (III. 12.) AB határozat, ABH 1993. 112, 119, 29/1999. (X. 6.) AB határozat, ABH 1999. 294, 299, 58/2001. (XII. 7) AB határozat, ABH 2001. 529, 557

felülvizsgálhatók lesznek. Ez azokra a közigazgatási határozatokra is vonatkozik, amelyeket törvény alkotmányosan zárhatna ki a bírói felülvizsgálatból.⁵³⁰

Az Alkotmánybíróság hasonló megállapítást tett az 58/1991. (XI. 8.) AB határozatában,⁵³¹ ahol az indítványozó problémája az volt, hogy a jogszabály csak bizonyos kisajátítási esetben engedi meg a bírósághoz fordulás jogát,⁵³² holott másik jogszabály⁵³³ ezt már általában lehetővé tette. Az ügy másik vonatkozásával kapcsolatban az indítványozónak lehetősége nyílt arra, hogy a 70/K. § alapján bírósághoz forduljon, mivel a kisajátítást kérőt birtokba helyezték az előtt, mielőtt bírósági döntés született volna a kisajátítás összecszerűségéről, ami összefügg az Alkotmány 13. §-ával, vagyis a tulajdonhoz való joggal. Mivel nem volt megfelelő (alkotmányos) alapul fekvő jogszabály, és alapjogsérelem történt, az egyén a 70/K. § alapján bírósághoz fordulhatott.

Az egyén ebben az ügyben két szervhez is fordulhat: a bírósághoz a kisajátítással összefüggő döntés ellen, amely felülbírálja a másik szerv döntését, ezáltal orvosolva az alapjogsértést. Ez azonban nem oldja meg azt a problémát, hogy a jogrendszerben olyan jogszabály van, amely ellentétes az Alkotmány rendelkezéseivel (13. §, 70/K. §). A végső megoldást tehát az Alkotmánybírósághoz való fordulás, illetve az AB megsemmisítő és/vagy mulasztást megállapító döntése jelenti. Ennek egyéni oldala azonban nem nyert alkotmányi rögzítést.

A 40/1993. (VI. 30) AB határozatában⁵³⁴ a testület megállapította egyrészt, hogy a 70/K. §-ra csak egyén hivatkozhat, másrészt leszögezte, hogy a 70/K. §-ból nem következik olyan szabályozás szükségessége, amely a sértettnek feltétlen jogot adna a büntető igény bíróság előtti érvényesítésének követelésére. Ebből indirekt módon, egyéb határozatokból közvetlenül levezethető, hogy a vizsgált alkotmányi rendelkezésből (70/K. §) bizonyos esetben szabályozási szükségesség következik, aminek a megállapítására azonban kizárólag az AB jogosult.

Az AB például a 46/1994. (X. 21.) AB határozatában leszögezte, hogy a 70/K. § bírósági hatáskört megállapító szabály az alapjogsérelmek esetére.⁵³⁵ A határozatból megállapítható, hogy a 70/K. §-ra amiatt nem lehetett hivatkozni, mert a jogrendszerben volt olyan törvény, ami a bírósági felülvizsgálatot szabályozta (vagy lehetővé tette, vagy nem), és nem volt olyan Alkotmányban nevesített alapjog, aminek a sérelme bekövetkezett volna a szabályozással.⁵³⁶ Az e határozatban elbírált ügy esetében, ha az alapjogot sértené a korlátozás, megnyílhatna a 70/K. §-ra történő hivatkozás, mert a korlátozó törvény alkotmányellenes lenne, és jelen esetben a jogrendszer nem biztosítja a bírói utat, vagyis a 70/K. § érvényesülését. Ebben az esetben valószínűleg a 32/1991. (XII. 22.) AB határozatban kimondottak érvényesülnének, azzal, hogy ez esetben is mulasztásban van a jogalkotó.

Az Alkotmánybíróság a 23/1998. (VI. 9.) AB határozatában⁵³⁷ az alkotmányjogi panasz intézményét értelmezte. Indítványozó először azért fordult az AB-hez, mert a LB (vagyis egy állami szerv) megállapította, hogy felülvizsgálatra nincs lehetősége. Az AB az alkotmányjogi

⁵³⁰ ABH 1990. 145, 147, vö. Súlyom: i.m. 600. o.

⁵³¹ 58/1991. (XI. 8.), ABH 1991. 288, 290

⁵³² Csak az összecszerűség kérdésében nyitja meg a bírói utat.

⁵³³ Lásd a 1991. évi XXVI. törvényt a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatának kiterjesztéséről.

⁵³⁴ ABH 1993. 288, 290

⁵³⁵ A 70/K. §-t hatáskört megállapító szabályként lásd még a 15/1993. (III. 12.) AB határozatot (ABH 1993. 112, 119), a 29/1999. (X. 6.) AB határozatot (ABH 1999. 294, 299).

⁵³⁶ A mozgásszabadság korlátozása a hadkötelessel szemben alkotmányos volt, mert alkotmányi kötelezettség teljesítéséhez volt a korlátozásra szükség. 46/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994. 260, 276

⁵³⁷ ABH 1998. 182, 184-185, 188

panaszt elbírálta, és kijelentette, hogy az egyén adott ügyben élhet a felülvizsgálat lehetőségével. A bíróság azonban ezt a döntést arra hivatkozva vette semmibe, hogy nincs olyan jogszabály, ami alapján a felülvizsgálatot meg lehetne engedni. Megállapításra került azonban, hogy ez a határozat sérti a jogorvoslathoz való jogot. A 70/K. § (egyéb rendelkezések mellett) e határozatban *expressis verbis* a jogalkotói mulasztás megállapítását alapozta meg. Az ügyben megvan az összes feltétele a 70/K. §-ra való hivatkozásnak: van alapjogsérelem, és nincs megfelelő jogszabály, amely azt biztosítaná. Vagyis, van jogszabály(i rendelkezés), amit a legelső eljáró bíróságnak figyelembe kellett volna vennie, és ez a 70/K. §, ami alapján el kellett volna járnia. Ezt az AB is figyelmen kívül hagyta, mivel – egyébként helyesen – úgy rendelkezett, hogy az Országgyűlés mulasztásban van, és határidőt szabott annak pótlására, az egyén esetében pedig kimondta, hogy a felülvizsgálati kérelem benyújtásának a határideje a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet megszüntető törvényi rendelkezések hatálybalépésével kezdődik. Ehelyett a 70/K. §-ra hivatkozva (már a korábbi döntésében)⁵³⁸ ki kellett volna mondania azt, hogy a felülvizsgálati kérelem benyújtása az AB határozatának a kihirdetésével veszi kezdetét.

A bíróságok hatáskörének a problémáját a német alaptörvény úgy oldja meg, hogy a rendes bíróságok számára szubszidiárius hatáskört keletkeztet, így azok ágazati jogszabály nélkül is eljárhatnak, amennyiben más (külön)bíróság hatáskörének hiányát állapítják meg. Ezzel a jogérvényesítés lehetősége tulajdonképpen hézagmentes, hiszen más fórum hiányában a bírósághoz még mindig lehet fordulni.⁵³⁹

A 19/2004. (V. 26.) AB határozatban⁵⁴⁰ a testület maga állapította meg, hogy „a jogalkotói hatalom intézkedései ellen igénybe vehető jogvédelem ... kivételes. Szabályai az Alkotmányban és ennek alapján más törvényekben jelennek meg (lásd pl. az absztrakt és konkrét normakontroll kezdeményezésének jogát, a közigazgatási hivatal törvényességi ellenőrzését az önkormányzati normák felett, az ügyészi óvás intézményét az állami irányítás egyéb jogi eszközeivel kapcsolatban).” Itt tehát az AB meghatározta az alapjogsértő jogalkotói döntéssel szemben igénybe vehető egyik intézkedést, azaz a normakontroll kezdeményezését. Ehhez képest a testület szerint „sajátos problémát vet fel ezért az a helyzet, amikor arra hivatkoznak, hogy egy jogszabály maga okoz kárt, és ennek kompenzálására jelentenek be igényt.” „Valamely jogszabály alkotmányellenességének következményeit az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése, illetve az Abtv. 43. §-a rendezi.”

Sérelmes jogalkotói döntés ellen tehát az AB-hez lehet fordulni, csak hogy az AB által hivatkozott rendelkezések közvetlenül nem teszik lehetővé azt, hogy az egyén a testülethez forduljon. Az Alkotmány 32/A. § (2) bekezdése szerint ráadásul a testület eljárását a törvényben meghatározottak alapján bárki kezdeményezi, vagyis az AB-hez fordulást csak jogalkotói termék, az Abtv. teszi lehetővé.⁵⁴¹

Az alábbi értelmezési lehetőségek felvázolása és értelmezése arra tesz kísérletet, hogy ezt a hiányt a 70/K. § alapján megkísérelje pótolni, illetve ennek megvalósíthatóságát, vagy megvalósíthatatlanságát igazolja, valamint rámutasson az elfogadható szabályozási verzióra.

⁵³⁸ Ebben az AB megállapította, hogy az „eljárást kezdeményező különösen fontos érdeke a konkrét esetben indokolja, hogy az AB ügyében a felülvizsgálati lehetőséget megnyissa”. ABH 1995. 120-121

⁵³⁹ K. Stern: Idee und Elemente eines Systems der Grundrechte. In Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Isensee, J. – Kirchhof, P. (Hrsg), C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1992. 88-89. o.

⁵⁴⁰ ABH 2004. 321, 350

⁵⁴¹ E rendelkezés a rendszertani értelmezést figyelembe véve (a IV. fejezetet jelentő 32/A. §) nem vonatkoztatható kizárólag az utólagos normakontrollra.

db) A 70/K. § értelmezési lehetőségei

A rendelkezésből nyilvánvaló, hogy a bíróság előtti érvényesítésről szól, és a vizsgált probléma vonatkozásában azonban csak az első tagmondat értelmének feltárását szükséges elvégezni. A kérdés, hogy mi érvényesíthető a bíróság előtt. Nyelvtani értelmezéssel a válasz az alábbi variációkban összegezhető:

Első (a) lehetőség:

Az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények bíróság előtt érvényesíthetők, továbbá a köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők.

Második (b) lehetőség – ha – mivel az állammal szemben értelmezett alapjogokról van szó – az állami döntéseket tekintjük központi elemnek és nyelvtanilag értelmes mondatot akarunk kapni:

Az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők, továbbá a köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők.

Ez az értelmezés azonban *értelmezhetetlen*, túl sok tényezőből áll. Nem ad választ ugyanis arra a kérdésre, hogy az igényt először ki bírálja el, csak az igény fennállta egyértelmű. Nem lehet tehát tudni, hogy az alapjog érvényesítése érdekében először hova lehet, vagy kell fordulni. Az igényt tehát valamilyen szerv teljesíti, amire e szervnek kötelezettsége van. A 70/K. §-ra csak akkor lehet hivatkozni, ha e teljesítés nem megfelelő, vagyis a meghozott – második – állami döntés ellen lehet kifogással élni.

Harmadik (c) lehetőség – ha ugyancsak az állami döntéseket tekintjük központi elemnek, és az előbbi értelmezhetetlen verziót el kívánjuk kerülni:

Az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igényekKEL kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők, továbbá a köteleességek teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők.

Ezzel a változattal az a probléma, hogy az Alkotmány 70/K. §-ából ez az értelmezés nem vezethető le. Ahhoz ugyanis, hogy a „mivel” kapcsolatban hozott állami döntésekre vonatkozó kérdést meg lehessen válaszolni, az „igény” szóhoz hozzá kell kapcsolni a -kel ragot, ami az Alkotmányból hiányzik. Ennek ellenére az Alkotmánybíróság általában ezt a megfogalmazást alkalmazta.⁵⁴²

⁵⁴² Ld. fentebb például az 58/1991. (XI. 8.) AB határozatot.

Negyedik (d) lehetőség – az AB gyakorlatában előfordul:

„Alapjogok megsértésével kapcsolatos állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők.”

Ötödik (e) lehetőség – *pusztán bírói utat biztosító szabályként* fogjuk fel, amely a legtöbbet fordul elő az AB gyakorlatában:

Ebben az esetben azonban az a *kérdés merül fel*, hogy mi a viszony a 70/K. § és az 57. § (1) bekezdése között, amely szerint „A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el.” E rendelkezés ugyanis a bírói úthoz való jogot fogalmazza meg *expressis verbis* büntető és polgári ügyekben, és *implicité* – a megfelelő – közigazgatási ügyekben is.

A két alkotmányi szakasz közti *különbség* a rendelkezés tárgyában áll: „alapjogok megsértésével kapcsolatos” (70/K. §), illetve „ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit” (57. § (1) bek.). A 70/K. § tehát abban különbözik a másik alkotmányi rendelkezéstől, hogy kifejezetten alapjogsértésre vonatkoztatva biztosítja a bíróság előtti érvényesíthetőséget. Ha a 70/K. § is csak bírói utat biztosítana, akkor felesleges volt két egymástól messze elhelyezkedő és különálló alkotmányi rendelkezésbe foglalni. Az 57. § (2) bekezdésben szereplő „jogai” az Alkotmány rendszertani értelmezése során nem értelmezhető alapjogként. Erre nem ad lehetőséget sem a XII. fejezet címe, sem a 8. § szóhasználata, amelyek az „alapvető jogok” kifejezést alkalmazzák. A rendszertani értelmezés alapján tehát a 70/K. §-t – ellentétben az AB általános gyakorlatával és jogirodalmi véleményekkel⁵⁴³ – nem lehet *pusztán bírói utat biztosító szabályként* felfogni. Ez a megállapítás természetesen ellentmond a 70/K. § jelenlegi szövegének, illetve annak értelmezésének. Ennek feloldása az alábbiak szerint történhet.⁵⁴⁴

Az a) és a c)-d) változat értelme között *alapvető különbség* van. Az AB utóbbi verziókat fogadta el, és alkalmazza tekintet nélkül arra, hogy az Alkotmány 70/K. §-a nem ezt fogalmazza meg. E szakasz ilyen értelmű megfogalmazása azt sugallja, hogy a bírósági érvényesíthetőség az alapjogsérelem esetében csak az állam általi döntések ellen áll fenn. Az első verzió ezzel szemben – ami megfelel az alkotmányi szöveg nyelvtani értelmezési lehetőségének – az jelenti, hogy az alapjog bárki által megsérthető, amiből igény keletkezik. Az alapjogsértés rögtön keletkezteti az igényt arra, hogy a sérelem orvoslásra kerüljön, ilyen értelemben és e tekintetben tehát az AB értelmezésével (d) változat) egyet lehet érteni. A 70/K. § szövegének e vonatkozású konszolidációja tehát az a) változat esetében a következő lenne: *„az alapjogsértés bíróság előtt érvényesíthető”*; a c)-d) változat esetében pedig: *„alapjogok megsértésével kapcsolatos állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők”*.

⁵⁴³ A bírói úttal kapcsolatban az AB gyakorlatában kialakult „a jogorvoslatok hierarchiája, amelynek a legalacsonyabb fokán, mint legszűkebb hatókörű jog, az 57. § (5) bekezdése szerinti jogorvoslat áll, innen tágul a kör az 50. § (2) bekezdésén és a 70/K. §-on át az 57. § (1) bekezdése szerinti általános bírói útig.” Súlyom: i.m. 600. o. Ez a megfogalmazás nem veszi figyelembe az alkotmányi rendelkezések tárgyai közti különbségeket, és a 70/K. § nem is illik a felsorolásba.

⁵⁴⁴ Feltétlenül megállapítandó továbbá, hogy a „kifogás” szó egyéb problémát jelent, mivel a magyar alkotmányjogban ez a választásoknál előforduló jogorvoslati formának fenntartott kifejezés.

Mindkét változat előnye, az állami feladatvállalás oldaláról megerősíti azt az állami kötelezettséget, hogy az alapjogok védelme az állam elsőrendű kötelezettsége.⁵⁴⁵

Az a) változat az egyének által okozott alapjogsértést is elismeri, és ellenük bírói utat biztosít. E változatnak az elfogadása egyrészt attól függ, hogy a harmadik személy általi alapjogsérelmet elismerjük-e. A harmadik személy bevonása azonban kikerülhető abban az esetben, ha a rendelkezésbe inherensen beleértjük azt, hogy az alapjog azért alapjog, mert – egyik funkciója szerint – az állam által garantál bizonyos szabadságszférát. Ekkor azonban a c)-d) változatot fogadjuk el, aminek a megfogalmazása még a konszolidált változatban is nehézkes, ugyanis úgy is értelmezhető, hogy az alapjogsértés már megtörtént (nem tudni ki által, vagyis elképzelhető, hogy nem csak az állam által), és az ezzel kapcsolatos állami döntések jelentik azt az alapot, amire hivatkozva bírósághoz lehet fordulni. Ebben az értelmezésben a c) lehetőségnél vázolt probléma adódik. Ezért indokolt lenne az alábbi megfogalmazást elfogadni: *az állami döntéssel okozott alapjogsérelm bíróság előtt érvényesíthető*. Ebben az esetben azonban még mindig választ kell találni két kérdésre: i) mit jelent az állami döntés; ii) mit jelent a bíróság.

Az „állami döntésnek”⁵⁴⁶ a három államhatalmi ágba tartozó állami szervek által hozott döntést kell jelentenie.⁵⁴⁷ A törvényhozó és a végrehajtó hatalom (jogalkotó)⁵⁴⁸ tekintetében ez vagy a konkrét döntést jelenti, vagy annak elmulasztását. A végrehajtó hatalom alsó szintjén⁵⁴⁹ a közigazgatási szervek által hozott döntéseket helyezkednek el, amelyek e vonatkozásban egy tekintet alá esnek a jogalkalmazást végző egyéb szervekkel, így az igazságszolgáltatást végző bíróságokkal. A jogalkalmazás esetében a döntés az érintett által kifogásolt alapjogi tárgyú bírói/közigazgatási határozat, illetve a bírósági hatáskör hiányára történő hivatkozással az ügy elutasítása. Utóbbi esetben azonban a feltehetően jogalkotói mulasztásról van szó, tehát a szerv, ami ellen – az alapjogsérelm érdemi megszüntetése érdekében – fordulni lehet, a jogalkotó.

A bírósági határozattal okozott alapjogsérelm két esetben következhet be. Az egyik az, amikor a bíróság alkotmányellenes jogszabály alapján ítélezik, a másik, amikor maga a határozat sért alapjogot anélkül, hogy az alkalmazott jogszabály alkotmányellenes lenne. Az első eset megint visszavezet a jogalkotóhoz, illetve jelenti a normakontrollal nem élő érdemi bírósági döntés hibás voltát. A második esetben azonban a bíróság önmaga sért alapjogot. Ekkor az egyén jogorvoslattal élhet, és ha véleménye szerint a legfelsőbb rendes bírói fórum döntése is sérti az alkotmányban biztosított alapvető jogát, akkor számára biztosítani kell az AB-hez fordulás jogát. A magyar jogrendszerben azonban nem jelent meg a valódi alkotmányjogi panasz intézménye. Tehát e tekintetben az alapjog érvényesítés magyar szabályozása deficitese.

⁵⁴⁵ Alkotmány 8. § (1) A Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége.

⁵⁴⁶ Figyelmet kívül hagyva a szöveget, Ádám Antal szerint a 70/K. § bírósági védelmet nyújt mind az állam, mind a harmadik személy által előidézett alapjogsérelmekkel szemben. *Ádám: Az alapjogokra vonatkozó alkotmányi rendelkezések továbbfejlesztésének lehetőségei.* 24. o. Az természetesen igaz, hogy az ilyen alkotmányi szakasznak ennek megfogalmazására kellene irányulnia.

⁵⁴⁷ Mivel az államfőnek a parlamentáris kormányzati rendszerben hozott döntési jogköre erősen korlátozott, e döntéseket nem számítom ide.

⁵⁴⁸ Mivel az alapjogokat törvényben kell szabályozni, e hatalom szerepe e tekintetben csekély, akkor merül fel, amikor tévesen, az alacsonyabb hierarchiai szinten kerül valamilyen alapjogi tárgy szabályozásra. Ez azonban értelmezhető a törvényhozás mulasztásaként is.

⁵⁴⁹ *Petrétei József: Kormányzás és kormányzati rendszer.* In Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből. (szerk. Kiss László) Pécs 1996. 227. o.

Mivel az Alkotmánybíróság is állami szervnek minősül, elvileg rá is alkalmazhatónak kell lennie e szabálynak. Ezt azonban az AB államszervezetben elfoglalt helye zárja ki, ami szerint e testület az Alkotmány – és a benne foglalt alapjogok – és az alkotmányosság öre.

Látható tehát, hogy az esetek többségében – kivéve az érdemi bírói döntést – az alapjogsérelem okozója a jogalkotó vagy az alkotmányellenes jogszabályalkotással vagy az alkotmányos jogszabály megalkotásának elmulasztásával, ami jelen esetben alapjogot sért, vagyis alkotmányellenességet idéz elő. Az állami döntés tág értelmű felfogását alapul véve, ha a jogalkotó a „hibás” akkor az Alkotmány 70/K. §-nak kellene garantálnia a „*bíróság előtti érvényesíthetőséget*”. Ez alapján merül fel a kérdés, hogy a jogalkotói döntések elleni milyen bírósághoz lehet fordulni. Mivel a bíróság kifejezés a rendes bírósági rendszerre enged következtetni, ezért a kérdés tehát: lehet-e a jogalkotó ellen rendes bírósághoz fordulni? A jogalkotó elleni „jogorvoslat” alapvető intézménye az Alkotmánybíróság, ami azonban nálunk nem tartozik a bírósági szervezetrendszerbe.

Mivel az alapjogok az állammal szemben érvényesíthetők, a német alkotmányjogban is felmerült, hogy az alapjog az állammal szemben milyen fórumon és milyen eljárásban érvényesíthető. A német alaptörvénynek több rendelkezése is kiemelhető, amelyek az alapjogok kötelező jellegét biztosítják. Már a GG 1. § (3) bekezdése is kimondja, hogy a felsorolt alapjogok kötik a törvényhozó, végrehajtó és igazságszolgáltató hatalmat. A német alapjogi dogmatika szerint azonban csak az érvényesíthetőség biztosításával válnak az alapjogok valódi pozitív joggá. Ezt mondja ki a GG 19. § (4) bekezdése, amely szerint, ha valakit a közhatalom jogaiban megsért, nyitva áll előtte a bírói út.⁵⁵⁰ Az alaptörvény e rendelkezése tartalmazza annak esszenciáját, ami az egyén-állam viszonyt eljárásjogi szempontból jellemzi.⁵⁵¹ Az elsődleges lehetőség a kifejezetten hatáskörrel rendelkező bírói szervhez fordulás. Amennyiben más bírói szerv hatáskörét a jog nem alapozza meg, a rendes bíróságokhoz lehet fordulni,⁵⁵² ami hézagmentes jogvédelmet biztosít, ráadásul a Szövetségi Alkotmánybíróság gyakorlatában a 19. § (4) bekezdése kifejezetten tágan értelmezett rendelkezés, a minél tökéletesebb védelem érdekében.⁵⁵³ Az elsődleges érvényesítési fórumot tehát a bíróságok jelentik, amelyek körébe – ellentétben a magyar államszervezeti felépítéssel – a Szövetségi Alkotmánybíróság is beletartozik. A német jogrendszer tehát egyértelműen az alapjog-érvényesítés szervei körébe sorolja az alkotmánybíróságot. E szervnek kiemelkedő jelentősége van az alapjog-érvényesítés területén, amelyet további alaptörvényi rendelkezés is említ. A GG 93. § (1) bekezdés 4. pontja az alkotmányjogi panasz intézményét ismeri el. Ennek különlegességét az adja, hogy valamennyi hatalmi ággal, és az azokhoz tartozó valamennyi szervvel szemben lehetőséget nyújt az alapjogi jogsértés érvényesítésére. Az alkotmányjogi panasz még a törvényhozó hatalommal szemben is lehetővé teszi a jogérvényesítést.⁵⁵⁴ Természetesen mivel ez hatalommegosztási, illetve legitimációs problémákat vethet fel, az alkotmányjogi panasz a jogérvényesítés területén ultima ratio-ként működik.

⁵⁵⁰ A német dogmatika szerint ez a rendelkezés azért is kiemelkedő jelentőségű, mivel az összekötő kapocs az eljárási jogterület, illetve az állami-intézményi jogterület között. Vö.: *Stern*: uo.

⁵⁵¹ *E. Stein (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. Luchterhand Verlag, Neuwied 1989. 1281. o. (A továbbiakban *Kommentar zum Grundgesetz*)

⁵⁵² A bírói út lehetősége alól csak a levél-, posta- és távközlési titok védelmének bizonyos korlátai jelentenek kivételt. GG 19.§ (4) bekezdés 3. mondat.

⁵⁵³ *Kommentar zum GG...* 1284. o.

⁵⁵⁴ Természetesen nem tartozik ide a bírósági döntések elleni jogvédelem, mivel ez a fellebbezési jogon alapul. Vö. *Kommentar zum GG...* 1289. o.

A magyar Alkotmánnyal ellentétben a GG tehát rendelkezik az alapjogok érvényesíthetőségéről, amely fogalmi elemei körébe az alkotmánybírósághoz fordulás is beletartozik.

Összefoglalva tehát megállapítható, hogy a 70/K. §-ból az AB szerint kiolvasott bírói úthoz való jogot a jogalkotó részletezi, tehát alkotmányosan korlátozható, és kizárólag akkor lehet rá hivatkozni, ha egyáltalán nincs, vagy nem megfelelő jogszabály van a jogrendszerben, és alapjogsértés következett be.⁵⁵⁵ Az ügyekből látható (bár egyáltalán nem reprezentatív a felmérés), hogy a bíróságok a 70/K. §-ra egyáltalán nem hivatkoznak, azaz azt nem alkalmazzák, vagyis nem járnak el ágazati jogszabályban megállapított hatáskör hiányában. Ennek oka az is lehet, hogy az egyének nem hivatkoznak a 70/K. §-ra a bírósági eljárásban. Indoka lehet az is, hogy a bíróságok nem szívesen döntenek alkotmányossági kérdésekben, azt az AB-re hagyják. A bíróságok az alapjogi bíráskodást nem tekintik külön hatáskörüknek, és olyan feladatnak sem, amely alapján az Alkotmányt közvetlenül alkalmaznák.⁵⁵⁶

Az elemzésből láthatóvá vált, hogy a 70/K. § *jelenlegi megfogalmazása nem teszi lehetővé* azt, hogy a sérelmes jogalkotói döntés ellen az AB-hez lehessen fordulni, a megfogalmazásában többek között kétséges az, hogy az „állami döntés” mit jelent, abba a jogalkotó állam beletartozik-e, de arra sem ad választ, hogy ha igen, melyik bírósághoz és milyen eljárásban lehet fordulni. Egyértelmű tehát, hogy a 70/K. § alapvetően nem tölti be a jogrendszerben azt a funkcióját, amit neki az alkotmányozó szánt, vagy az AB szerint a feladata lenne. Ez és a többértelmű megfogalmazása azonban ráirányítja a figyelmet arra, hogy az alapjogok érvényesítési lehetőségének a Magyar Köztársaságban nincs *expressis verbis* megfogalmazott alkotmányi alapja.

Eltekintve a 70/K. §-tól, az alapjogok érvényesíthetőségével kapcsolatban – figyelembe véve az alapjog lényegét, vagyis, hogy az állammal szemben értelmezendő – maga az alkotmányosságot őrző szerv kínálkozik megoldásként, vagyis annak a fórumnak, ahova az alapjogsértő állami döntés – mulasztás, tevés – ellen fordulni lehet. Ez a megállapítás azért jelentős, mert alkotmányi kötelezettségként határozza meg az állam számára a megfelelő alkotmánybírósági hatáskör megalkotását. Ezt azonban hiányzik az Alkotmányból. A normakontrollra épülő alkotmányi rendszerekben az alapjogok közjogi alanyi jogi jellege azt jelenti, hogy az egyén az alapjogát érintő norma alkotmányosságát az Alkotmánybíróság előtt megtámadhatja.⁵⁵⁷ Az alapjogi rendelkezések a magánjogi viszonyokba pedig a törvényhozó hatalom által megalkotott jogszabályok általános elvein (Ptk), vagy részletes szabályain keresztül (Mt. a munka területén, Ptk. a tulajdonvédelem területén) keresztül hatol be. A megfelelő jogi szabályozás esetén az egyénnek igénye nyílik a másik egyénnel szemben az alkotmányban biztosított alapjog tartalmi elemeinek érvényesítésére.⁵⁵⁸

A minél teljesebb alapjogérvényesítés érdekében az *Alkotmányban lehetne felsorolni* az Alkotmánybíróság hatásköreit, illetve a 70/K. § átfogalmazására, vagy új rendelkezés meghozatalára is szükség lenne az uralkodó alapjogi koncepciónak megfelelően. A fentiekből az *következik*, hogy az érvényesíthetőség minden alapjogra vonatkozik. A továbbiakban ezen

⁵⁵⁵ 46/1994. (X. 21.) AB határozat, ABH 1994. 260, 276. Lásd még a 34/1994. (VI. 24.) AB határozatot (ABH 1994. 174, 179), az 58/2001. (XII. 7.) AB határozatot (ABH 2001. 529, 557). A 70/K. § tárgyát a 32/2003. (VI. 4) AB határozat határozza meg, amely alapján e rendelkezés csak az Alkotmányból és az állami jogszabályokból eredő jogok és kötelezettségek bíróság előtt való érvényesíthetőségét teszi lehetővé. ABH 2003. 380, 393

⁵⁵⁶ *Súlyom*: i.m. 602. o. Helyeselhető tehát az a megállapítás, amely szerint a 70/K. § jelentőségét sem a jogalkotó, sem a jogalkalmazó nem ismerte fel. *Ádám*: Az alapjogokra vonatkozó alkotmányi rendelkezések továbbfejlesztésének lehetőségei. 24. o.

⁵⁵⁷ *Sári János*: A gazdasági, szociális, kulturális jogok alkotmányos alapjai. Acta Humana 1995. 18-19. sz. 189. o.

⁵⁵⁸ Lásd Sári János véleményét. *Az Alkotmány magyarázata*. 709. o.

állítás igazolására kerül sor alapvetően a gazdasági alapjogok területén, de az ecosoc jogok közé tartozó másik két jogcsoport vonatkozásában is hasonló következtetés vonható le.

2. A gazdasági alapjogok jellege

a) A gazdasági alapjogok a gazdaságban

A szabadság nem csak azt jelenti, hogy az egyénnek választási lehetősége és választási terhe van, hanem azt is, hogy az egyénnek felelősnek kell lennie a cselekedetei következményeiért. A szabadság és a felelősség elválaszthatatlan fogalmak.⁵⁵⁹ A szabad társadalom nem működhet, és nem tudja magát fenntartani anélkül, hogy a tagjai el ne foglalják azt a pozíciót, ami saját tevékenységük eredménye, és azt a saját tevékenységüknek megfelelőként el ne fogadják. Az a társadalom, amely nem fogadja el, hogy minden egyénnek saját értékei vannak, amelyeket követhet, nem tiszteli az emberi méltóságot, és így nem ismeri a szabadságot.⁵⁶⁰ A gazdasági tevékenység, ahogyan Adam Smith megfigyelte, az emberi tevékenységek egyik legkarakterisztikusabb fajtája. A szabad piac nemcsak a leghatékonyabb formája a gazdasági cserének, hanem a gazdasági megállapodások legemberibb formája is. Hayek kifejezetten utal erre, amikor azt mondja, hogy a hatékony verseny rendszerének szüksége van intelligensen megtervezett és folyamatosan kiigazított jogi keretrendre. A család megelőzése a jogalkotói tevékenység egyik lényeges eleme.⁵⁶¹ Hasonlóképpen érvel Kornai és Knights is: Kornai szerint a fejlett államok piaci koordinációja spontán alakult ki, de a fejlődés minden lépését jogalkotás és jogi gyakorlat támogatta,⁵⁶² Knights pedig azzal érvel, hogy a modern világban a kormányzat legfőbb funkciója olyan jogi keretrend létrehozása és kikényszerítése, amely a szabadságot és a gazdasági életben a hatékony szabadság szükséges feltételeit biztosítja.⁵⁶³ Ezt Sullivan a következőképpen fogalmazta meg: a piacgazdaság növekedése többet követel, mint a kormányzat távolmaradása.⁵⁶⁴

A *politikai gondolkodás története* során az elsőként kialakult alapjogokról – így a magántulajdonról is – sokféleképpen vélekedtek. A magántulajdonhoz való jog tekintetében – és a többi ún. első generációs jog vonatkozásában is – a legjelentősebb kísérlet John Locke-é volt, aki szerint a magántulajdon az ember alapvető természetes joga.⁵⁶⁵ A posztmodern korban a természetes jogok elmélete filozófiai szempontból azt sugallja, hogy a jog az egyénhez mint izolált individuumhoz tartozik. Az *emberi jogok* azonban *racionális jogok*, és

⁵⁵⁹ Természetesen a szabadság csak azokra vonatkozik, akiket felelőssé is lehet tenni. A szabadság fogalma tehát nem alkalmazható az értelmi fogyatékosokra és a kiskorúakra. *F.A. Hayek: The Constitution of Liberty*. 71. és 77. o.

⁵⁶⁰ *Hayek: The Constitution of Liberty*. 71., 79. o.

⁵⁶¹ A gazdasági cselekvő szabadságát biztosító jogi szabályozás hiányában a piac nem lenne szabadon koordinált, hanem maffia által irányított piac lenne. *Madison: i.m.* 152. o.

⁵⁶² *Madison: i.m.* 152. o. Ezzel ellentétes álláspontot foglal el Molnár László. A piac spontán kialakulása (Hayek) Molnár szerint nehezen egyeztethető össze a történelmi tényekkel. Polányi Károly kutatásaira utal (*Polányi Károly: A nagy átalakulás*. Mészáros Gábor kiadása, Budapest 1997. 180. o.), aki kimutatta, hogy a piac Angliában történt létrehozása konkrét intézkedések, törvények, illetve azok végrehajtásának és ellenőrzésének, működtetésének eredménye: Adam Smith „egyszerű és természetes szabadságát” rendkívül bonyolult volt összeegyeztetni az emberi társadalom szükségleteivel. Ahogy az emberi munkát megtakarító gépek feltalálása – a várakozásokkal ellentétben – nem csökkentette, hanem valójában növelte az emberi munkaerő felhasználását, ugyanúgy a szabad piacok bevezetése sem szüntette meg, hanem nagymértékben növelte az ellenőrzés, a szabályozás és beavatkozás szükségességét. *Molnár László: A monetarizmus elméletéről, s a keretében megmutatkozó történelmi perspektívákról*. www.inco.hu/inco7/global/cikk4.htm (2005. június 21.) Ez azonban nem áll ellentétben a fenti kijelentéssel, miszerint a fejlődést jogalkotás kísérte, támogatta.

⁵⁶³ Madison gazdaságtanának központi gondolata is hasonló. *Madison: i.m.* 153. és 154. o.

⁵⁶⁴ *Madison: i.m.* 165-166. o.

⁵⁶⁵ *Madison: i.m.* 153. o.

az egyénhez csak annyiban tartoznak, amennyiben azok racionális élőlények. Nem a természeti állapotban lévő embernek vannak jogai, hanem csak a *civil társadalomban élő embernek*.⁵⁶⁶ Az a társadalom a legemberibb, ami a jogalkotás útján lehetővé teszi az egyéneknek, hogy – az autonómiához, a magánéletéhez, a tulajdonhoz való jog mellett – szabadon fejlesszék magukat. Az egyéni haszon ugyanis hozzájárul a közjóhoz. A magántulajdon intézménye és az egyének közti szabad interakció a civil társadalom egyik alapvető részeleme. A piac egyfajta közfórum vagy agóra, ahol az egyének a legjobban és a legszabadabban realizálhatják azt, ami a természetükben szociális/társadalmi. A morális-kulturális szférában a közjó az ötletek, elképzelések szabad piaca (pl. a tudományos élet szabadsága), a politikai szférában is valami nagyon hasonló a közjó, és így a gazdasági szférában pedig a közjó a tiszta és egyszerű piac. A fejlett gazdaságok nem létezhetnek működő piacok nélkül.⁵⁶⁷

Madison szerint a szabadság a legfőbb érték, és a magántulajdonhoz való jogot alapvető jognak kell tekinteni, mert e nélkül e szabadság nem tud teljes valójában érvényesülni.⁵⁶⁸ A tulajdon elengedhetetlen az egyén képességei és tehetsége realizálásához, az önmeghatározáshoz, és így az egyén méltóságához.⁵⁶⁹ Vagyis, ha az a cél, hogy a szabadságot és a méltóságot tiszteletben tartsák, és a saját gazdasági jólétre való törekvés elismert, akkor az egyének számára a magántulajdonhoz való jogot biztosítani kell.⁵⁷⁰ A gazdasági életben az állam által leginkább védendő jog tehát a *magántulajdonhoz* való jog, amit az állam napjainkban vonatkozó jogalkotásával biztosítja.⁵⁷¹ Mivel a piacgazdaság elve a magántulajdonhoz való jog, ezért ebből az következik, hogy az egyéb gazdasági alapjogoknak a tulajdonhoz való jog – tulajdon szerzése és megtartása – körül kell szerveződniük. E gazdasági alapjogok ebben az értelemben a *gazdasági tevékenység szabadságát jelentik*, ami – Lavoie megfogalmazásában – a munkához való joggal azonosítható. A munkához való jog alatt Madison nem azt érti, amit általában az amerikaiak, vagyis nem az ahhoz való jogot, hogy a munkába lépéshez ne kelljen szakszervezethez csatlakozni. A munkához való jog alatt Madison – a közgazdászokkal (pl. Lavoie) egyetértésben – a *piacra való szabad belépés elvét* érti. A szabad belépés e gondolatkörben azt jelzi, hogy nem lehet olyan mesterséges akadályokat teremteni, amelyek megakadályozzák, vagy korlátozzák, hogy az egyén valamilyen olyan gazdasági tevékenységet folytasson, amiről azt hiszi, hogy tehetsége van hozzá, és amiből azt feltételezi, hogy tisztességesen meg tud élni.⁵⁷² Ebben az értelemben a munkához való jog összefügg a vállalkozás szabadságával, amelynek alapja a gazdasági

⁵⁶⁶ Madison ennek megfelelően a tulajdonhoz való jogot szociális jogként kezeli (social right-nak írja, de inkább társadalmi jognak kéne fordítani), amely szerinte azt jelenti, hogy a magántulajdon civil társadalmanként különbözik. *Madison*: i.m. 153. o. Vagyis Szerző a szociális jog címkét nem az alapjog-elmélet által használt értelemben használja. Šinkunas előadásában arra hivatkozik, hogy a tulajdont már régóta nem lehet korlátozhatatlanként felfogni. *Haroldas Šinkunas*: Property Law Protection: Constitutional Problems. Konferenci: Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Łódź, 2005. szeptember 2-3.

⁵⁶⁷ *Madison*: i.m. 153., 130. o.

⁵⁶⁸ Hegel szerint a tulajdon a szabadság első realitása. Ameddig nincs tulajdona, az ember nem létezik okként. *Madison*: i.m. 154. o. Klima előadásában kiemelte a tulajdon problematikájával való foglalkozás komplexitását és interdiszciplináris jellegét, utalva annak gazdasággal való kapcsolatára. *Karel Klima*: New Constitutional Democracies and Ownership Freedom Restitution. Konferenci: Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Łódź, 2005. szeptember 2-3.

⁵⁶⁹ *Madison*: i.m. 154. o.

⁵⁷⁰ II. János Pál pápát idézi Madison. *Madison*: i.m. 153-154. o.

⁵⁷¹ E jelentős szerepnek az az indoka, hogy egészen addig, ameddig a köztulajdon vagy az állami tulajdon nem csökken egy relatív alacsony szintre, és a magántulajdon nem válik a domináns gazdasági formává, addig nem lehet valódi piac kialakulását várni. Más szavakkal az egészséges pluralizmus – a tulajdoni formák különbözősége – csak akkor létezhet, ha a rendszer liberális. *Madison*: i.m. 166. o.

⁵⁷² Madison Lavoie-t idézi. *Madison*: i.m. 173. o.

területen gyakorolt emberi szabadság. (Alkotmányjogi vagy alapjogi értelemben azonban ezen alapjogokkal kapcsolatban szerencsésebb a „gazdasági tevékenység szabadsága” vagy a „foglalkozás szabadsága” kifejezéseket használni.) A gazdasági tevékenység tehát az emberi tevékenységek nagy számának egy részeleme, ami magában foglalja a jogot a szabadságra és a szabadság felelősségteljes használatának kötelezettségét. A munka e vonatkozásban pedig – jogi szempontból – jelenti a munkavégzés és a vállalkozás szabadságát. A munkához való jog azonban nem arra teremt jogot, hogy az állam meghatározott munkát biztosítson.⁵⁷³ A szabad társadalomban az egyén tehetsége nem jogosítja fel őt meghatározott pozíciókra. Amit a szabad társadalom fel tud ajánlani, az a megfelelő pozíció keresésének a lehetősége az összes velejáró rizikóval és bizonytalansággal együtt.⁵⁷⁴

A gazdasági tevékenység közjó, még akkor is, ha egyesek a szabadságot jobban használják, és nagyobb profitot érnek el, mint mások. A társadalomban minél több szegény ember képes produktív gazdasági cselekvővé válni, annál többet nyer ezzel a társadalom, vagyis annál több nyeresége lesz. Ezért a civil társadalom minden polgárának az az érdeke, hogy mind az állam, mind a magánszervezetek aktívan biztosítsák a „szabad belépést” és a munkához való jogot a nem annyira tehetősök számára. Mint ahogyan Michael Novak megállapította, az aktivista kormányzatnak olyan módon kell megtervezni a jogszabályait, politikáját, és a pénzügyi műveleteit, hogy az egyént arra bátorítsa, saját érdekében legyen aktivista. Az eszközök e vonatkozásban (pl. kiterjesztett oktatási lehetőségek, munkatréningek, hitelhez való hozzáférés stb.) általános érdeknek minősülnek, és hozzájárulnak az általános jóléthez azáltal, hogy növelik a szociális tőkét (társadalmi intelligenciát), és ezáltal sokkal energikusabb gazdaságot hoznak létre.⁵⁷⁵

A gazdasági területen gyakorolt emberi szabadsághoz való jog mellett érvelt Adam Smith és a német neoliberaisok is, amikor a második világháború után meg akarták teremteni a szabad versenyt. Ez az, amit II. János Pál pápa védelem alá vett, amikor a magánkezdeményezéshez való emberi jogról, a tulajdonhoz való jogról és a gazdasági szférában megvalósuló szabadságról beszélt. A gazdasági szabadság megteremtése önmagában alkotóeleme a társadalom meghatározott szabadság fogalmának, tehát a gazdasági szabadság egyrészt már önmagában is cél,⁵⁷⁶ másrészt – szabadságként – a jogállam értéktartalmú alapelemének minősül.⁵⁷⁷ A gazdasági szabadság a politikai szabadság megteremtésének is nélkülözhetetlen előfeltétele.⁵⁷⁸ Az emberi méltóság védelmének ennek megfelelően magában kell foglalnia a munkához való jog védelmét is. A munkához való jog nem más, mint minden egyén joga arra, hogy a személyes kezdeményezése és kreatív vállalkozásai által felismerje a saját képességeit, illetve a jogot a saját munkából származó gyümölcsök élvezetére. Gazdasági alapvető jog a gazdasági területen való szabad tevékenység joga. A munkához való jogot nem biztosíthatja közvetlenül az állam, kivéve, ha az egész gazdasági életet irányítja és az egyének szabad kezdeményezését korlátozza.

A gazdasági tevékenység szabadsága a jogállam általi szabadságot jelentett és jelent, nem pedig a kormányzati tevékenység hiányát.⁵⁷⁹ A gazdasági szférába történő beavatkozás

⁵⁷³ Madison: i.m. 173., 174. o.

⁵⁷⁴ Hayek: The Constitution of Liberty. 82. o.

⁵⁷⁵ Madison: i.m. 180. o.

⁵⁷⁶ Friedman: i.m. 9. o.

⁵⁷⁷ Petrétei József: Jogállam. In Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmányjog köréből. (szerk. Kiss László) Pécs 1996.

⁵⁷⁸ Friedman: i.m. 9. o.

⁵⁷⁹ Hayek Smith és Mill elméletét magyarázza. Hayek: The Constitution of Liberty. 220. o.

esetében nem a célról, hanem a módszerről van inkább szó.⁵⁸⁰ Az a kormány, amely összehasonlíthatóan inaktív, de amikor aktív rosszul cselekszik, több kárt okoz a piacgazdasági erőknél, mint az, amely sokkal többet foglalkozik a gazdasági ügyekkel, de olyan tevékenységekre korlátozza magát, amely a gazdaság spontán működését segíti.⁵⁸¹

A fentiekben vázolt alapjogok biztosítása érdekében az *állam* – gazdaságpolitikai értelemben felfogott – *kötelezettsége*, hogy a vállalkozói tevékenységeket olyan körülmények teremtése által *tartsa fenn*, amelyek munkalehetőségeket teremtenek, például azzal, hogy ahol nincs munkalehetőség, azt ösztönzi, vagy a krízisben támogatja őket.⁵⁸² Az állam további feladata, hogy a piac működését védelmezze. A *piac védelmének* indoka nem az egyén hasznának maximalizálása, hanem az, hogy megengedje az egyénnek a lehető legnagyobb szabadságot a kölcsönös ügyleteikben, ami ezáltal az egész társadalom számára hasznot hoz.

A fő elv tehát a magántulajdonhoz való jog és annak a lényege, vagyis az, hogy a tulajdon járulhat hozzá legjobban *közjóhoz*. A magántulajdon liberális szemléletéből következik, hogy *adóbevételeket* legitímen lehet használni a piac működésének kiegészítésére, és rövid távon azok segítségére, akik nincsenek abban a helyzetben, hogy a piac által generált javakból részesüljenek, vagy abban részt vegyenek.⁵⁸³ Ezáltal az állam tehát eleget tesz annak a követelménynek, hogy az általános értelemben felfogott rászorultakat támogassa. Az államnak, amely az egyént arra törekszik rávenni, hogy a saját érdekében legyen aktivista, az adóztatás eszközét kell felhasználnia. Novak szerint a szegényt segíteni kell a törekvéseiben annak érdekében, hogy fogyasztó helyett vagyontermelő legyen. A szegényeknek és a kiszolgáltatottaknak kétségtelenül szükségük van a kormányzati segítségre, de a kérdés inkább az, hogy hogyan kell e segítséget – akár léteben akár mértékében – elképzelni. A szegényt kreatívnak és nem függőnek kell látni, vagyis olyannak, aki a maga sorsának Kovácsa.⁵⁸⁴ Ez függ össze a szociális piacgazdaság elméletével is.

Az adózás azonban ebben az esetben indokolt és tisztességes, illetve természetében nem redistributív olyan értelemben, hogy a pénzt a társadalom gazdagabb tagjaitól veszik el, és azt annak a rendszernek a fejlesztésére fordítják, ami lehetővé teszi az egyéni jólét megteremtését. Aquinói Szt. Tamás szavaival élve a közjó érdekében az egyénekre rótt korlátnak az arányos-egyenlőség elvének kell megfelelnie.⁵⁸⁵

b) A gazdasági alapjogok rendszertani és intézményi értelmezése

Az gazdasági alapjogok rendszertani értelmezése alatt az adott alapjog fogalmának, funkciójának, alanyának, tartalmi elemeinek, illetve korlátozásának meghatározását értem, míg az intézményi összefüggések az adott alapvető jog más alapjogokkal való kapcsolatára mutat rá. A gazdasági alapjogok tekintetében ezek az értelmezési módszerek két helyen szerepelnek. Egyrészt e fejezetben általános értelemben, másrészt a tulajdonhoz való jog és a foglalkozás szabadsága témakörénél.

ba) A gazdasági alapjogok közgazdaságtani megközelítésen alapuló elmélete szerint ebbe az alapjog-csoportba tartozik a magántulajdonhoz való jog, a gazdasági tevékenység szabadsága, ami – a fenti paramétereknek megfelelő – foglalkozás szabadságát (vállalkozás, munka) öleli fel. E gazdasági alapjogokhoz szükségszerűen kapcsolódik egyrészt a szintén

⁵⁸⁰ Ennek oka, hogy legitím cél lehet minden, amit ez egyének szükségesnek tartanak. A szabad társadalomban beavatkozás azonban nem lehetett speciális utasításokkal vagy tilalmakkal véghezvitt. *Hayek: The Constitution of Liberty*. 221. o.

⁵⁸¹ *Hayek: The Constitution of Liberty*. 222. o.

⁵⁸² *Madison: i.m.* 174. o.

⁵⁸³ Madison a liberális közgazdaságtant veszi alapul. *Madison: i.m.* 179. o.

⁵⁸⁴ *Madison: i.m.* 181. o.

⁵⁸⁵ *Madison: i.m.* 180. o.

alapjognak minősülő koalíciós szabadság, másrészt a szerződési szabadság, amely alapjogi minősége vitatott lehet,⁵⁸⁶ de napjainkban indokolt arra az álláspontra helyezkedni, hogy az alapjogok dogmatikai egységet képeznek.⁵⁸⁷ Az alapjogok alapvetők, univerzálisak, vagyis morálisan kötöttek vagy relevánsak, és jogi módon kifejezhetők. El kell tehát fogadni a polgári és politikai, illetve a gazdasági, szociális és kulturális jogok jogcsoportjainak egyenrangúságát, elválaszthatatlanságát és interdependenciáját,⁵⁸⁸ mint ahogyan azt az ENSZ alapvető tételébe és az Emberi Jogok második Világkonferenciáján is megfogalmazásra került.⁵⁸⁹ A két jogcsoport fontosságát – mint az emberi méltóság teljes realizálásának és minden egyén legitim törekvésének az elérését – megerősítették az EK tagállamok külügyminiszterei az 1986. július 21-i találkozón.⁵⁹⁰ E két jogcsoport (ún. első és „második generáció”) közt egyáltalán nincs mély szakadék, a különbségek pedig nem indokolják az éles szembeállítást.⁵⁹¹ Az ún. „második generációs” jogok közt azonban alapvető különbséget lehet tenni, de nem az alapjogi jellegük miatt, hanem azért, mert bár összefüggő, de teljesen eltérő funkcióval rendelkeznek az alapjogok világában.

Annak eldöntése érdekében, hogy az alkotmányba foglalt gazdasági jogok alapjogoknak tekinthetők-e, az alapjog-képző kritériumrendszert kell megvizsgálni. Figyelemmel arra, hogy a gazdasági alapjogok a személyes autonómia biztosítására (tulajdonhoz való jog) és a személyiség szabad kibontakoztatására irányulnak (gazdasági tevékenység szabadsága), a gazdasági alapjogok *fundamentálisak*, ami azt jelenti, hogy adott alapjogi megfogalmazásban az adott időszakban, adott közösség meghatározott kapcsolataiban a leglényegesebb, az emberi lét és méltóság szempontjából a legfontosabb értékek és érdekek fejeződjenek ki.⁵⁹² A gazdasági alapjogok univerzálisak is, mivel a piacgazdaságnak – vagyis annak a közegnek, ahol a gazdasági alapjogok érvényesülnek – Morton J. Peck szerint bizonyos logikája van, és meghatározott szabályoknak engedelmeskedik akkor is, ha a szóban forgó gazdaság Latin Amerikában, Kelet Európában vagy Ázsiában van.⁵⁹³ Az alapjoggá minősítés esetében e tekintetben arra a kérdésre kell választ találni, hogy vajon – a morális diverzitás tényéből adódóan – az emberi életnek van-e egyáltalán olyan univerzális karaktere, amely a moralitás előfeltételeként szükséges.⁵⁹⁴ Ez a gazdasági alapjogok vonatkozásában az egyénnek az a joga, hogy egyrészt a személyes kezdeményezései és kreatív vállalkozásai által felismerje a saját képességeit, másrészt a saját munkából származó gyümölcsöket élvezze.⁵⁹⁵ A harmadik kritérium szerint e jogoknak rendelkezniük kell azzal a körülírható *legál-definícióval*, amely által pontosan meg lehet határozni a tartalmukat, és ehhez képest az állam kötelességét:

⁵⁸⁶ Vö. a magyar Alkotmánybíróság szerződési szabadságra vonatkozó értelmezésének változásával. *Drinóczi Tímea*: A szerződési szabadság – alkotmányjogi nézőpontból. Napi Jogász 2002. 9. sz. 18-22. o., *Vékás Lajos*: A szerződési szabadság alkotmányos korlátai. Jogtudományi Közlöny. 1999. 2. sz. 55. o.

⁵⁸⁷ Ld. *Kiss György*: Az alapjogok kollíziója a munkajogban. 86-87. o. *Sári*: Alapjogok 194. o. Lásd ugyanakkor a szociális jogokkal – mint második generációs alapjogokkal – kapcsolatos jogtudományi kételyeket: *Emberi jogok*. 86. o.

⁵⁸⁸ *Weller*: Gazdasági és szociális jogok Európában. 19. o.

⁵⁸⁹ *Bokorné Szegő Hanna*: A gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi megítélésének és szabályozásának mai kérdései. Acta Humana 1996. 22-23. sz. 4. o., *Kardos*: Az emberi jogok nemzetközivé válása. 69. o.

⁵⁹⁰ *Häusermann*: i.m. 53. o.

⁵⁹¹ *Weller* Gazdasági és szociális jogok Európában. 24. o.

⁵⁹² Lásd *Kiss György*: Az alapjogok kollíziója a munkajogban. 86-87. o.

⁵⁹³ *Madison*: i.m. 130. o. A tervutasításos rendszerekben is megvalósulnak bizonyos gazdasági alapjogok, és az más kérdés, hogy azok az adott gazdasági és politikai rendszerben nem képesek a maguk teljességében realizálódni.

⁵⁹⁴ *Plant*: i.m. 24. o.

⁵⁹⁵ Ezzel szemben gyakran érvelnek azzal, hogy mivel az államoknak a világon olyan eltérő gazdasági és szociális rendszerek vannak, lehetetlen, vagy nem megfelelő mód a gazdasági és szociális jogokra mint univerzális jogokra tekinteni. *Häusermann*: i.m. 53-54. o.

beavatkozását vagy tartózkodását. A gazdasági alapjogok tekintetében ez megvalósul, mivel – különösen az újabb európai – alkotmányok⁵⁹⁶ a gazdasági alapjogok körét részletesen tartalmazzák.

A *szociális jogok alapjogi minőségét* általában megkérdőjelezzik, és olyan indokokkal érvelnek, amelyeket – eltekintve attól, hogy ezeket az érveket nem lehet elfogadni – igazából csak az ún. szűkebb értelemben felfogott szociális jogok vonatkozásában állhatnának fenn: bírói úton való kikényszeríthetlenség, szociális igények érvényesítése csak a szabadságjogok sérelmével kerülhet sor, az állam gazdasági-teherbíróképességétől függ az igények teljesítése. A szociális jogok alapjogként kezelése *melletti érv* lehet egyrészt az érvényesíthetőség ismertetett koncepciója, másrészt az, hogy az alkotmány érvényre juttatása az alkotmányban megfogalmazott szociális jogok tekintetében sem tehető függővé a döntés formális hatásaitól.⁵⁹⁷ Az alapjogi jelleget igazolja továbbá, hogy az egyén szükségletei biztosan magukban foglalják a fizikai túlélést, és ezen túl olyan egyéb fizikai szükséglet merül fel, amely az érdemes életet vagy a fizikai jólétet jelenti, mivel nehéz elképzelni, hogy a racionális életet lehet élni, ha az élet maga a túlélés minimumának biztosításáról szól. Ebben az értelemben az egyén nem csak az erőszak korlátozását követeli meg, amelyet a negatív jogok biztosítanak, de a szociális jogokat is azokra a forrásokra, amelyek hozzájárulnak a túléléshez és a jóléthez (well-being). Így az étel, az egészségügy, a menedék a cselekvő alapvető javait alkotja az adott társadalomban. Vagyis e jogok is alapvetők és univerzálisak. Az a szabadságjog, amit az e forrásokhoz való jog biztosít nem annak a szabadsága, hogy valamilyen egyéni dolgot tegyünk, hanem inkább feltételek általános összessége, amely képessé teszi az egyént a dolgai elvégzésére. Az alapvető szükségleteket ki kell elégíteni annak érdekében, hogy valamit egyáltalán lehessen tenni. A nem alapvető szükségletek olyanok, amikre az egyénnek azért van szüksége, hogy az életében egy adott tervet megvalósítsa.⁵⁹⁸ A szociális jogok esetében, hasonlóan más alapjogokhoz az alaptörvényben pontosan meg kell határozni annak tartalmát, korlátait, jogosultjait és kötelezetteit. A *jogalkotó államnak* a szociális jogok érvényre juttatásával kapcsolatban az a *feladata*, hogy szintén az alkotmányból adódó intézményeket létrehozza, fenntartsa (tágabb értelemben felfogott pozitív státusz), illetve a szociális alapjog érvényesíthetőségét ágazati jogi szinten úgy valósítsa meg, hogy adott szociális jog funkciója realizálódni tudjon (szűkebb értelemben felfogott pozitív státusz).

A *kulturális jogoktól* amiatt nem lehet megtagadni az alapjogi (alanyi jogi) jelleget, mert alapvetően szabadságjogi karakterrel rendelkeznek (tudományos, művészeti élet szabadsága, tanítás, tanulás). A (tudományos) *tanítás szabadságának* kulcskérdése az, hogy az oktató élhessen a kifejezési szabadságával, és az információk – állami behatás nélkül – szabadon áramoljanak. A tanítás szabadsága csak olyan korlátozásnak vethető alá, amely a kommunikációs jogok korlátozásával szemben támasztott alkotmányos követelményeknek megfelel.⁵⁹⁹ A *tanulás jogának* alapvető rendeltetése, funkciója az, hogy mindenkinek legyen lehetősége a tanulásra, továbbá azt tanuljon, amit akar, képességei szerint felsőoktatásban

⁵⁹⁶ Lásd a régebbi alkotmányokat a tulajdonhoz való joggal összefüggésben: az osztrák Basic Law on the General Rights of Nationals (1867. december 21.) 5. és 6. §, belga alkotmány 16. és 17. §, a munkához való joggal összefüggésben belga alkotmány 23. §. Újabbak közül a cseh alkotmány 26. és 28. § a munkához való jogról, 27. § a koalíciós szabadságról, 11. § a tulajdonhoz való jog tekintetében, szlovén alkotmány 49. § a munkával összefüggésben.

⁵⁹⁷ Vö. Kilényi: i.m. 48. o.

⁵⁹⁸ Plant: 29. o. Plant szerint vannak pozitív és negatív jogok, de a pozitív jogok is értelmezhetők a Gewirth formula alapján. A negatív és pozitív jogok tehát egy tekintet alá esnek. Uo. 45. o. A magyar szakirodalomban van olyan álláspont, amely az Alkotmány jelenégi szövege alapján hajlik a szociális jogok alapjogkénti elismerésére azzal, hogy amint lehet, át kell gondolni ezek államcélkénti megfogalmazását. Kilényi: i.m. 49. o.

⁵⁹⁹ 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994. 177, 183. A Magyar Köztársaságban a tanuláshoz való jog beleérthető a tanszabadságba, de áttételesen levezethető a 70/J. §-ból, illetve a 67. §-ból is.

részesülhessen,⁶⁰⁰ azért, hogy később a tanulmányai alapján a választásának megfelelő foglalkozást gyakorolhassa. A *művészeti* (az irodalmi) és a *tudományos élet szabadságának*⁶⁰¹ az önkifejezést, illetve a tudományos nézetek terjesztését érintő aspektusai egyénileg, de a sajtón keresztül és a tanítás szabadságának alapjogával is lehet gyakorolni. E rendelkezések esetében alapvetően a kifejezés szabadságáról van szó, amely a kifejezés jellegétől függően kapott külön elnevezéseket, és ezen keresztül alapjogi jelentőségre tettek szert. A tudományos élet szabadságával kapcsolatban a magyar Alkotmány azonban tartalmaz egy olyan komponenst is, amely szerint a tudományos igazságok kérdésében dönteni, kutatások tudományos értékét megállapítani kizárólag a tudomány művelői jogosultak. E tartalmi elem különös jellemzője, hogy a tudományos álláspont (vélemény) kialakítása, és annak szakmai megítélése tekintetében államtól mentes területet biztosít, ami ennek az alapjognak a jelentőségét erőteljesebben ki is emeli. Ez az állami tartózkodási kötelezettség a tudományos élet szabadságának külön is nevesített védelmét jelenti, és felfogható az alapjog status negativust meghatározó tartalmi elemeként is. E rendelkezés miatt az ilyen tartalmi kérdésekre vonatkozó állami beavatkozás vagy korlátozás a véleménynyilvánítás szabadságánál is szigorúbban ítélandó meg. Ennek a szigorúbb tesztnek az alapjog másik tartalmi eleménél is irányadónak kellene lennie, függetlenül attól, hogy az nem minősül kommunikációs jognak, csak annak előfeltételét képezi. Bizonyos tudományágakban (jellemzően a társadalomtudományokban) ugyanis a tudományos kutatás alapját a közérdekű információk megszerzése jelenheti.⁶⁰² Ez a tudományos élet szabadsága alapjogának gyakorlását jobban korlátozhatóvá teszi, mint a természettudományok területén, ahol adott esetben az alapjog gyakorlása korlátlan lehet. A *jogalkotó államnak* a kulturális jogok érvényre juttatásával kapcsolatban az a *feladata*, hogy szintén az alkotmányból adódó intézményeket létrehozza, fenntartsa, illetve a kulturális alapjog érvényesíthetőségét ágazati jogi szinten megvalósítsa (tágabb értelemben felfogott pozitív státusz), valamint bizonyos kulturális jogokba (Alkotmány 70/G. (2) bek.) az állam egyáltalán nem avatkozhat be (tágabb értelemben felfogott negatív státusz).

A gazdasági (és kulturális) jogok tehát nem szociális igények, az erre vonatkozó érvek a vizsgált jogok területén nem alkalmazhatók, sőt ezek az indokok napjainkban már létjogosultságot veszítettek a szociális jogok területén is. Ennek oka az alapjogi érvényesíthetőség, illetve az alapjogi (közjogi) alanyi jog fogalmának a meghatározása. Az alapjog akkor érvényesül nemzeti szinten, ha alkotmányi szinten biztosított a sérelmes jogi norma elleni alkotmánybíráshoz fordulás lehetősége annak megsemmisítése érdekében, illetve a jogalkotó – az alkotmánynak megfelelően – biztosítja az ágazati alanyi jogot, aminek meghatározásában, részletszabályai kidolgozásában az alkotmány szövegéből és az adott alapjog funkciójából kell kiindulnia. Az első jelenti azt, hogy az alkotmány közvetlenül jogosítsa fel az egyént az alkotmánybíráshoz való forduláshoz, és arra, hogy a testülettől a norma megsemmisítését kérhesse. Utóbbi jelzi az ágazati alanyi jog jogalkotói

⁶⁰⁰ A tanulás szabadságával kapcsolatban megállapítható, hogy az Alkotmánybíráóság e jogot javarészt csak az állami intézményvédelmi kötelezettségével összefüggésben értelmezte: az állam a felsőoktatás területén az egyes, általa fenntartott vagy támogatott oktatási intézményekbe való bejutás lehetőségének biztosításával, pozitív módon határozza meg; az állam joga annak meghatározása is, hogy a társadalom szempontjából mely képességek fejlesztése szükséges állami eszközökből a felsőoktatás keretében. A testület az alany szemszögéből csak azt állapította meg, hogy „a felsőfokú oktatásban való részvétel nem kötelező jellegű, arra mindenki a feltételek szabad mérlegelését követően, önállóan vállalkozhat.” Vö. a 18/1994 (III. 31.) AB határozattal, ABH 1994. 88, 90, 91, az 1310/D/1990. AB határozattal, ABH 1995. 579, 586, 587 és a 870/B/1997. AB határozattal, 1999. 611, 613. Az oktatáshoz való jogról lásd bővebben *Kondorosi Ferenc*: Az oktatáshoz való jogról – az Alkotmánybíráóság döntéseinek tükrében. Acta Humana 1994. Nr. 17. 33. oldaltól.

⁶⁰¹ Vö. a 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994. 177, 183, illetve legújabban: 917/D/2002. AB határozat, Complex Jogtár.

⁶⁰² Vö. 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994. 177, 183

megfogalmazására vonatkozó igényt. Ha ez nem, vagy nem megfelelően valósul meg, vagyis, ha az alapjog nem valósítja meg a funkcióját⁶⁰³ vagy a jogalkotó nem biztosítja a bírói utat, akkor az egyén az alkotmánybírósághoz, vagy a bírói út nem biztosítása esetén, illetve állami szerv jogszabályellenes döntése ellen közvetlenül az alkotmányra hivatkozva a bírósághoz fordulhat.

Már a fentiekből is kiderülhetett, hogy az ecosoc jogok három elkülönült alapjogi jogterületet jelent. Ennek ellenére a szakirodalom jelenlegi *általános felfogása* a gazdasági alapjogokat együtt kezeli a szociális és kulturális jogokkal, aminek indoka az egyébként túlhaladottnak tekinthető generációs felfogás.⁶⁰⁴ A generációs felfogás ugyanis nem egységes. A brit *T. H. Marshall*, a szociálpolitika kiemelkedő teoretikusa, a háború utáni években dolgozta ki klasszikussá vált elméletét az emberi jogok fejlődéséről. Három alapkategóriát különböztetett meg: a polgári (lelkiismereti, tulajdon- stb.), a politikai (választó-) és a szociális (munkához, lakáshoz, jövedelemhez stb. való) jogokét, az első generáció kialakulását a XVIII. századhoz, a másodikét a XIX.-hez, a harmadikét pedig a XX.-hoz kötve.⁶⁰⁵ Alkotmányjogi szempontból azonban – tekintettel az abszolút monarchia elleni harcban megfogalmazott követelményekre – az ún. első generációs jogok körébe a polgári és politikai jogok tartoznak, a második generációba az ún. ecosoc jogok.⁶⁰⁶ Az olasz jogirodalomban viszont a gazdasági szabadságok a szabadságjogokhoz tartoznak, negatív szabadságok, amelyek első generációs jogok, és az államtól való szabadságokként jelennek meg. E felfogásban a szociális jogok az állam általi jogok (diritti mediante lo stato), és harmadik generációsok.⁶⁰⁷

A „második generációs” jogok közé tehát láthatóan három összefüggő, de különálló alapjog-csoport tartozik. Ennek ellenére a szakirodalomban a szociális jogokat szűkebb és tágabb értelemben fogják fel, és a tágabb felfogásba tartozónak tartják a szociális, gazdasági és kulturális jogokat.⁶⁰⁸ Az általános felfogás tehát a szociális jogok két csoportját különbözteti meg. A *tágabb értelemben* felfogott szociális jogok közé tartoznak gazdasági jogok, vagyis a munkához való jog,⁶⁰⁹ a megfelelő munkakörülményekhez való jog, a pihenéshez (fizetett szabadsághoz) való jog, a szakszervezetek alakításához való jog, a sztrájkjog, a kényszermunka tilalma.⁶¹⁰ Ehhez képest a *szűk értelemben* vett szociális jogok C. Fabre

⁶⁰³ Pl. a magyar Alkotmány 70/E. §-a alapján az ott meghatározott hat élethelyzetre járó megélhetéshez szükséges ellátást a jogalkotó nem vagy nem megfelelő mértékben, vagyis a megélhetési minimum alatti szinten biztosítja.

⁶⁰⁴ Ennek ellenére a könnyebb utalás miatt mégis alkalmazom e kifejezést.

⁶⁰⁵ Andor László: A stabilizáció és az emberi jogok. Eszmélet www.eszmelet.tripod.com/40/andor40.html (2005. június 21.)

⁶⁰⁶ Vö. például *Halmi Gábor – Tóth Gábor Attila*: Az emberi jogok rendszere. In *Emberi jogok*. 82. oldaltól, Anna Labno előadásával: *Anna Labno*: State's Functions and the Right to Property Protection. Konferencia: Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Łódź, 2005. szeptember 2-3. Napjainkban jelennek meg a negyedik generációs jogok. Lásd például *Ádám Antal*: Az alapjogokra vonatkozó alkotmányi rendelkezések továbbfejlesztési lehetőségeiről. 14. o., *Kondorosi*: Bevezetés a közjog világába. 124-125. o. Kondorosi az ecosoc jogokat fokozatosan megvalósítandó jogokként is megjelöli alkalmazva ezzel a nemzetközi emberi jogi megközelítést (126. o.).

⁶⁰⁷ Az olasz szakirodalom ismeri az ún. új jogok kategóriáját is, amelyek a gazdasági és technikai fejlődés során alakultak ki, és negyedik generációsok. *Augusto Barbera – Carlo Fusaro*: Corso do diritto pubblico. Seconda edizione Il Mulino, Bologna 2002. 115 és 116. o.

⁶⁰⁸ Ld. *Halmi – Tóth*: Az emberi jogok rendszere. 85. o.

⁶⁰⁹ A munkához való jogot szociális jogként fogja fel Lyon-Caen. *Antoine Lyon-Caen*: Lessons from the European Experience. In *Bob Hepple (ed.): A Global Context, International and Comparative Perspectives*. Cambridge University Press, 2002. 189. o.

⁶¹⁰ *Halmi – Tóth*: Az emberi jogok rendszere. 85-87. o. MacPherson szerint a gazdasági és szociális jogok az állam által garantált szolgáltatásra vonatkozó igényt jelentik. *C. B. MacPherson*: Problems of Human Rights in the late Twentieth Century, In *C. B. MacPherson: The Rise and Fall of Economic Justice and Other Papers*, Oxford University Press, 1985. 23. o.

megfogalmazásával élve: a szociális jogok a szükségletek kielégítésére szolgáló jogok, amelyek közé alapvetően a megfelelő jövedelemhez való jog, a tanulás, a lakhatás, az egészségi ellátás tartozik.⁶¹¹ Ezek tehát többek közt felölelik a társadalombiztosításhoz való jogot, az egészségügyi ellátáshoz való jogot, a lakatáshoz való jogot, az anyák, gyermekek és időskorúak különleges védelmét stb.⁶¹²

Szakirodalmi vélemények szerint az ún. tágabb értelemben felfogott szociális jogok esetében az államnak nem tartózkodnia kell – bár e jogok töredéke rokonítható a szabadságjogokkal –, hanem pozitív jogalkotási és jogalkalmazási intézkedéseket is kell tennie, ami a legtöbb esetben anyagi jellegű juttatásokat jelent. Emiatt a szociális jogokat általában pozitív jogoknak is nevezik.⁶¹³ *Mára azonban már elfogadott ténynek tekinthető*, hogy az a megközelítés, miszerint a polgári és a politikai szabadságjogok negatív jogok, és mint ilyenek, költségtelenek, a gazdasági, szociális és kulturális jogok pedig költséges, pozitív jogok, túl felszínes, mivel az intézményvédelmi kötelezettség kimunkálása után mindkettő csoportnak van pozitív (szolgáltató vagy védő) és negatív (tartózkodási) oldala is.⁶¹⁴ Az az alapvető különbség tehát, ami szerint az első generációs jogok azt határozzák meg, hogy az állam mit nem tehet az egyén szabadságának védelme érdekében, míg a második generációs jogok azt követelik, hogy az állam tegyen valamit az egyén boldogulása érdekében⁶¹⁵ nem állja meg a helyét a gazdasági (és kulturális) jogokra vonatkozóan. A valódi szociális jogok azonban – ellentétben a polgári és gazdasági szabadságokkal – szabadságot jelentenek az állam segítségével.⁶¹⁶

A költségekre vonatkozó különbségtétel tehát nem állja meg a helyét, mivel a klasszikus szabadságjogokat és a gazdasági, szociális és kulturális jogokat a szűkösségekben kell értelmezni. A negatív jogokat minden társadalomban jogalkotással, rendőri szervekkel és kapcsolódó ellenőrzésekkel kell védeni,⁶¹⁷ vagyis e jogoknak is van pozitív állami kötelezettségi vonatkozásuk: a személyes adatok védelme,⁶¹⁸ a bírósági rendszer, a rendőrök és más közszolgák kiképzése, az állammal szembeni emberi jogi védelmi mechanizmusok kiépítése mind jelentős állami beavatkozást és lényeges közkiadást feltételez.⁶¹⁹ E jogok sem költségmentesek, sőt meglehetősen sokba kerülnek.⁶²⁰ A valódi szociális jogok azonban ezeken túl az állam „tényleges” pozitív beavatkozását is igénylik: például az egészség védelme, társadalombiztosításhoz való jog. A kormányzat az adózáson és a közköltekezésen kívül azonban más eszközökkel is tiszteletben tarthatja ezeket a jogokat. Az azonos célok elérhetők azzal is, ha a piacot engedik működni, az ilyen piacok működésére érzékeny szabályokat alkotnak.

A gazdasági jogok és (a kulturális jogok) csoportjába tartozó alapvető jogoknak tehát egyrészt a szociális jogokhoz képest *eltérő funkciójuk* és tartalmi elemeik vannak. A gazdasági alapjogok legfontosabb funkciója az államhatalom gazdasági életben történő korlátozásában,

⁶¹¹ *Ivan Hare*: Social rights as fundamental human rights. In *Bob Hepple (ed.): A Global Context, International and Comparative Perspectives*. Cambridge University Press, 2002. 1. o.

⁶¹² *Halmi – Tóth*: Az emberi jogok rendszere. 85-87. o.

⁶¹³ Ezzel kapcsolatban ld. *Halmi – Tóth*: Az emberi jogok rendszere. 86. o., *Sári*: A gazdasági, szociális, kulturális jogok alkotmányos alapjai. 189. o., *Weller*: Gazdasági és szociális jogok Európában. 19. o.

⁶¹⁴ *Sengupta*: On the Theory and Practise of the Rights to Development. *Human Rights Quarterly* 2000 Vol. 24. Nr. 1. 859. o. Vö. például az Emberi Jogok Európai Bíróságának 1979. június 13-i ítéletével (*Marckx v. Belgium*). A jogirodalomban ld. *Weller*: Gazdasági és szociális jogok Európában. 19. o., *Sári*: A gazdasági, szociális, kulturális jogok alkotmányos alapjai. 194. o., *Addo*: i.m. 101-102. o. Vö. a státusztannál írtakkal.

⁶¹⁵ Vö. *Halmi – Tóth*: Az emberi jogok rendszere. 87. o.

⁶¹⁶ www.europa.eu.int (2005. március 11.)

⁶¹⁷ *Hill*: i.m. 3. o.

⁶¹⁸ Például a személyi szám korlátozás nélküli használatának eltörlése milliárdos költségvonzattal járt Magyarországon. Lásd *Kilényi*: i.m. 48. o.

⁶¹⁹ *Addo*: i.m. 102. o., *Plant*: i.m. 31. o., *Weller*: Gazdasági és szociális jogok Európában. 58. o.

⁶²⁰ *Hill*: i.m. 3. o., *Plant*: i.m. 36., 37. o.

az állami mindenhatóságról és önkényről való lemondásban jelölhető meg.⁶²¹ Másrészt a *szabadságjogi jellegük* miatt sem értelmezhetők szociális jogként.⁶²² A gazdasági alapjogok *funkciója* a klasszikus szabadságjogokhoz hasonlatosak, vagyis a személyiség szabad kibontakoztatását segítik elő. A gazdasági alapjogok érvényesítése nemcsak a piac működésének *feltétele*, hanem egyúttal a magántevékenység képességének a *határaként* is felfoghatók. A kulturális jogok pedig alapvetően a foglalkozás szabadsága jogának előfeltételeként jelölhetők meg, amellet természetesen, hogy a személyiség szabad kibontakoztatását is szolgálják.

bb) A gazdasági szabadságjogok *alanya* az egyén. E gazdasági alapjogok is az állammal szemben értelmezendők abban az értelemben, hogy egyrészt védőjogot jelentenek, másrészt arra vonatkozó jogot foglalnak magukban, hogy az állam tegyen eleget az intézményvédelmi kötelezettségének. A gazdasági szabadságok azonban az egyén viszonyában is felfoghatók.⁶²³ A *foglalkoztatás kontextusában* fontos annak felismerése, hogy sok szociális elem inkább a foglalkoztatóra hat, nem az államra. Költség merülhet fel a munkafeltételek megfelelő megteremtésével, a biztonságos és az egészséges munkakörülmények biztosításával és a fair jövedelemmel kapcsolatban, és ezeket elsődlegesen a munkáltató viseli. Az *államnak* csak az a *kötelezettsége*, hogy biztosítsa, a foglalkoztató megfelel ezeknek az alapkövetelményeknek.⁶²⁴ E vonatkozásban pedig ellenőrző mechanizmusokat kell kialakítani, pl. a munkavédelem intézményét. Ez azonban párhuzamba hozható például a médiaszabadságot biztosító intézmények, vagy az tisztességes eljáráshoz való jog esetében az igazságszolgáltatás megfelelő fórumainak kialakításával. Különösen a foglalkoztatással összefüggő jogok esetében merül fel az, hogy az állam a munkavállaló érdekében beavatkozik a vállalkozói viszonyokba, és a vállalkozót meghatározott többletköltség viselésére kötelezi (védőruha, sisak szolgáltatása az építkezésen).⁶²⁵ Ha a munkáltató mégsem biztosítja a megfelelő feltételeket, ultima ratio-ként a büntetőjog lép be (foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés). Hasonló mechanizmus található a polgári és politikai jogok területén is. Ha egyének csoportja vagy a rendőrségen keresztül maga az állam megakadályozza mások békés gyülekezési szabadságát, ellenük – megfelelő jog szabályozás megléte esetén – bírósághoz lehet fordulni. Az állammal való viszonyban tehát az egyén a következőt várhatja el (alapjog jelentősége az állammal szemben): az állam ne avatkozzon be, védjen, vagyis megfelelő intézményeket építsen ki a védelem érdekében (független, pártatlan igazságszolgáltatás, AB, ombudsman stb.), az alapjog gyakorlást segítő intézményeket építse ki (kompetitív választási rendszer, egészségügyi szolgáltatások). Ha az állam e feladatainak nem megfelelő módon tesz eleget, úgy az egyénnek joga (közjogi alanyi jog) van az állammal szemben fordulni az alkotmánybírósághoz (utólagos normakontroll, alkotmányjogi panasz). Az alkotmánybíróságnak a döntésében minden esetben figyelembe kell venni az alapjog csoportok és az egyes alapjogok funkcióját, az állami kötelezettség jellemzőjét, az alapjogok interdependenciáját, illetve komplementer jellegét.⁶²⁶

⁶²¹ *Petrétei*: Az alapvető jogokról. 1. o.

⁶²² Vö. *Sári*: A gazdasági, szociális, kulturális jogok alkotmányos alapjai. 194. o.

⁶²³ Vö. *Halmi – Tóth*: Az emberi jogok rendszere. 86. o.

⁶²⁴ Novitz az itt gazdaságiként feltüntetett alapjogokat írásában szociálisként fogta fel, például a foglalkoztatás vonatkozásában szociális jogról beszél. *Novitz*: Are Social Rights Necessarily Collective Rights? 63. o.

⁶²⁵ Ez valóban a vállalkozási szabadságba való állami behatás, de – mivel az alapjog gyakorlása nem sértheti más alapjogát vagy szabadságát – ezek szolgáltatása külön állami beavatkozás nélkül is a munkáltató kötelessége. Ha azonban nem ezt teszik, korlátozza a másik egyént az alapjog gyakorlásában (élethez, testi lelki egészséghez, megfelelő munkakörülményekhez való jog).

⁶²⁶ Például a munkához való jog a személyiség szabad kibontakozása és a megélhetés biztosítása, ha nincs munka, ezek nem teljesülnek, de a szociális biztonságba való jog belépésével nem valósul meg alapjogsérelem, csak akkor, ha az nem megfelelő. A megfelelőség kritériuma az emberi méltóság tiszteletben tartása.

A gazdasági szabadságok *védelmi jogként* – hasonlóan a klasszikus értelemben felfogott szabadságjogokhoz – megkövetelik az államtól a gazdasági privátszféra szabadon hagyását, az abba való be nem avatkozást, illetve annak biztosítását, hogy az alapjog szabad gyakorlását más se zavarja.⁶²⁷ Az államot az alkotmányjogilag garantált gazdasági szabadság objektíve kötelezi, hogy az egyén számára a saját gazdasági kibontakozásához az optimális keretfeltételeket rendelkezésre bocsássa.⁶²⁸ Az államok kötelezettségét a gazdasági (és kulturális) jogok biztosítására úgy kell értelmezni, mint ami – a klasszikus szabadságjogokhoz hasonlóan – *magában foglalja* bármilyen olyan *tevékenységnek a tilalmát*, amely sérti vagy megtagadja a jogokat vagy akadályokat állít a jogok élvezetével szemben.⁶²⁹ A jogi garانتálás nem mindig elég, megfelelő politikák is megköveteltek, hasonlóan ahhoz, ahogy a polgári szabadságjogok minél teljesebb érvényesüléséhez az alkotmányos jogállami berendezkedés szükséges, amely a civil társadalom létét alapozza meg.⁶³⁰ A gazdasági és kulturális jogok tekintetében felvethető, hogy az érvényesítésük érdekében az *államnak* valóban tevékenyen, *anyagi forrásokat áldozva* közre kell működnie. Például iskolát kell fenntartania, munkaközvetítő központokat kell létesítenie stb. Ezt azonban az állam intézményfenntartó köteleességeként fogható fel, amely bizonyos vonatkozásban hasonlít a szabadságjogokkal kapcsolatos ilyen kötelezettségre. Az államnak áldoznia kell az oktatásra, nemcsak azért, hogy az egyénnek „jó” legyen, hanem az állam gazdasági versenyképessége, illetve a demokrácia fokának szempontjából is. A tudásalapú társadalomban mindenki érdeke az – akár állami, akár magán – oktatás minősége. Léteznek a forrásoktól függetlenül megvalósítható gazdasági jogok is: tulajdonhoz való jog szakszervezeti tevékenység szabadsága, a foglalkozás (munka és vállalkozás, vagyis a szabad gazdasági tevékenység) szabad megválasztása és gyakorlása stb.

A foglalkozás megválasztásának szabadsága, a vállalkozás szabadsága (vagyis a szabad gazdasági tevékenység), a kényszermunka tilalma, a tulajdonhoz való jog – mint a gazdasági élet alapja – csak negatív jogként, vagyis az állam által elérhetetlen területként fogható fel (tág értelemben felfogott pozitív státusz). Az érdekszervezetek alakításának szabadsága, a kollektív tárgyaláshoz való jog és a sztrájkhoz való jog is elsődlegesen a *be nem avatkozás* jogai.⁶³¹ Bizonyos alapjogoknak azonban *vannak szociális vonatkozásai*, de ez nem jelenti egyben azt, hogy szociális (alap)jog lenne, vagyis az állami teherbíró-képességtől függene. Ennek indoka, hogy adott alapjognak több tartalmi eleme is lehet, és e részaspektusok eltérő funkcióval rendelkezhetnek miközben természetesen megvalósítják az adott alapjog általános funkcióját. Ilyen például a foglalkozás (munka) szabadsága, amihez a bérre, illetve a rekreációra vonatkozó, szociális jelleggel rendelkező tartalmi elemek is kapcsolódnak. Emiatt nevezik e jogokat újabban socioeconomic rights-nak,⁶³² ami már jobban megfelel annak az elgondolásnak, amely a munkához való jogot gazdasági jogként fogja fel, de – tekintettel a fentebb leírt állami kötelezettségre – a szociális jogi jelleg nem feltétlenül igazolható. A bér vagy a jövedelem a munka ellenértéke, a pihenés pedig a hatékony munkavégzés előfeltétele.

⁶²⁷ Vö. Rhinow: i.m. 307-308. o. Frotscher: Kézirat 10. o. Egyesek szerint negatív jogként a gazdasági jogok értelmezhetetlenek. Vö. Halmai – Tóth: Az emberi jogok rendszere. 87. o.

⁶²⁸ Rhinow: i.m. 308. o.

⁶²⁹ Häusermann: i.m. 54. o.

⁶³⁰ Gyakran hangzik el az az érv, miszerint csak a gazdag államok engedhetik meg azt, hogy olyan szolgáltatásokat, mint az ingyenes oktatást (és egészségügyet) adjanak a polgárainak. De például Costa Rica, Sri Lanka illusztrálja, hogy ahol van politikai akarat az ilyen szolgáltatások nyújtására a nemzeti kiadások terhére, jelentős eredményeket lehet elérni még akkor is, ha a fejenkénti jövedelem alacsony. Häusermann: i.m. 61. o.

⁶³¹ Novitz: Are Social Rights Necessarily Collective Rights? 63. o.

⁶³² Az elnevezés indoka, hogy a foglalkoztatás és a munkavégzés szabad megválasztása az egyik oldalon gazdasági jogként jelenik meg, míg a másik oldalon alapvetően szociális jogként. Kiss György: Néhány észrevétel a „munkához való jog”, illetve a foglalkozás és a munkavégzés szabad megválasztása alapjogi minősítéséhez. In Tanulmánykötet Erdősy Emil 80. születésnapja tiszteletére, Pécs 2005. 269-270. o.

A magánszférában egyik sem követel az államtól extra, nem indokolt anyagi szolgáltatást, csak az alkotmányban (aláírt nemzetközi szerződésben) megfogalmazottaknak megfelelő jogalkotói tevékenységet. A közszférában az állam munkáltatóként fizeti meg a számára nyújtott munkát.⁶³³ Ez összefügg a státusztan és az alapjogok kikényszeríthetőségének fenti elméletével.

Megállapítható tehát, hogy bizonyítható az ecosoc jogok három különálló jogcsoportjának a külön kezelése, mivel a szociális jogok jellemzőinek kiterjesztését sem a gazdasági és kulturális alapjogok funkciója, sem az elvárt állami feladat nem igazolja. A továbbiakban tehát az itt lefektetett érvényesíthetőségi, vagyis közjogi alapjogi koncepció, illetve a gazdasági alapjogok elmélete alapján kerülnek elemzésre a magyar gazdasági alkotmány gazdasági alapjogi elemei, vagyis a tulajdonhoz való jog, illetve a foglalkozás szabadsága. Mindenképpen indokolt vizsgálni a piacgazdaságnak mind az alkotmány és közgazdasági elméleti, mind gyakorlati, vagyis az alkotmánybírsági döntésekben megnyilvánuló fogalmát, tartalmát és korlátait, mivel ez adja meg azt a gazdasági keretet, hátteret, amelyben a gazdasági alapjogok a legteljesebben meg tudnak jelenni.

II. A gazdasági alkotmány központi eleme: piacgazdaság

Az alkotmányi rendelkezések mindegyikére igaz az a megállapítás, hogy nem lehet azokat izoláltan szemlélni, mert az *alaptörvény logikai-hermeneutikai egységében értelmezendők*. Az alapjogi rendelkezések esetében további összefüggés is felmerül: ezek az *alkotmányi normák a személyiség különböző aspektusait hangsúlyozzák és védik*. Tehát bármely alkotmányos alapvető jog értelmezésénél célszerű figyelembe venni, hogy milyen kapcsolatban áll más releváns alaptörvényi rendelkezésekkel, és ezáltal körvonalazódik a jogállami környezetbe helyezett egyén (jogalany) alkotmányos gazdasági dimenziója.⁶³⁴

A *politikai rendszerváltás után az alapvető feladat* a magántulajdonon alapuló piacgazdasági rend megteremtése lett,⁶³⁵ amelynek keretében az Alkotmány megszüntette az állami tulajdon primátusát. Az 1949. évi XX. törvény a sztálini-buharini alkotmány „másolataként” a Magyar Népköztársaságot a munkások és a dolgozó parasztok olyan államaként fogalmazta meg, amelyben minden hatalom a dolgozó népé, és ahol a gazdasági életet a népgazdasági terv határozta meg. E társadalmi és gazdasági berendezkedésen az Alkotmány 1972. évi módosítása – a szocializmus által meghatározott kereteken belül – enyhülést vezetett be. A politikai rendszerváltozás előtt tehát a tulajdonviszonyok hazánkban alapvetően a szocialista társadalomképnek megfelelően alakultak. Az uralkodó tulajdonforma a társadalmi tulajdon volt, amelynek alapvető formájaként az ún. állami (össznépi) tulajdont ismerték el. A szövetkezeti tulajdon másodlagos társadalmi tulajdonként került meghatározásra, és az állampolgári tulajdon csak kiegészítő jelleggel jöhetett számításba. Az állampolgári tulajdonból szocialista jellegűnek csak a fogyasztási javakra irányuló személyi tulajdont ismerték el, és a kisárutermelő (kisipar-kiskereskedelem) termelő-eszköz tulajdon a „megtűrt”

⁶³³ Erről lásd bővebben a foglalkozás szabadságánál.

⁶³⁴ Chronowski Nóra – Drinóczi Tímea: A munkához való alapvető jog és a vállalkozás szabadsága közötti összefüggések (2). Cég és Jog 2002. 12. sz. 30. o.

⁶³⁵ Lásd például Sárközy: A hatékonyabb kormányzásért. 131. o. A gazdaságtani megközelítést lásd Kornai János: Indulatos röpirat a gazdasági átmenet ügyében. HVG Rt. Budapest 1989. A versenyjog elméleti és gyakorlati kérdéseiről a rendszerváltozás idejében lásd Vörös Imre: Javaslat a hazai versenyjogi szabályozás továbbfejlesztésére. Az „Iparjogvédelem a piacgazdaságban” című konferencia anyaga. Budapest 1989. május 19-20.

kategóriába tartozott. A kapitalista vállalkozói tulajdon – természetesen – elméletileg tiltott volt.

Az alaptörvény továbbá a 9. §-ának (1) bekezdésében a köztulajdont és a magántulajdont egyenrangú minőséggel ruházta fel, és a 13. § (1) bekezdése pedig tulajdoni formákra tekintet nélkül biztosította a tulajdonhoz való jogot. Ez a folyamat nagyrészt a korábbi társadalmi tulajdon magántulajdonná alakításával járt, de létrejöttek új tulajdoni formák is, amelyek forrása jelentős részben szintén a társadalmi tulajdon volt.⁶³⁶

A gazdasági jellegű rendelkezések Alkotmányban történő szerepeltetése, illetve alapjogként és/vagy alkotmányi intézményként, értékként⁶³⁷ történő megfogalmazása a rendszerváltás terméke. A szocialista, sztálini-buharini Alkotmány – az ideológiának megfelelően – egyáltalán nem tartalmazott, nem tartalmazhatott piacgazdaságra, vállalkozási szabadságra vonatkozó rendelkezéseket.⁶³⁸ Évekkel később azonban a gazdaságpolitikai változások alkotmánymódosítást is eredményeztek. Az 1960-tól 1989-ig terjedő huszonkilenc évet a szocialista tervgazdaságnak nevezett rendszer működése jellemezte. Ezt az időszakot a ciklikus és gazdaságpolitikai jellegű változások és fordulatok periódusokra osztották. A szabadabb vállalkozás kereteinek megjelenése az első tizennyolc évre tehető. Az 1980-as évek elején a nehezedő körülmények (hitelválság, eladósodási folyamat, beruházás-politika) nyomására új kisvállalkozási formákat vezettek be (gazdasági munkaközösség, vállalati gazdasági munkaközösség, szakcsoport, stb.) és részlegesen liberalizálták a kisipar működését. Hazánkban és a többi szocialista országban kialakult súlyos gazdasági helyzet megnyitotta az utat a piacgazdaság intézményrendszerének kiépítése előtt: egységesítették a valutaárfolyamot, létrejött az IMF és a világbanki tagság, megteremtették a kétszintű bankrendszert, megalkották az új társasági törvényt, új adórendszert vezettek be, és részlegesen liberalizálták az importot, valamint beiktatták a monetáris politikát a gazdaságpolitika eszköztárába stb.⁶³⁹ Az alkotmánymódosítás eredményeként a szövegben megjelent a „kisárutermelők társadalmilag hasznos gazdasági tevékenysége” megfogalmazás.⁶⁴⁰ A ma hatályos Alkotmány 9. §-ának közvetlen „előde” alapvetően már hasonlított a mai rendelkezéshez, mivel a piacgazdaság tartalmi elemeit már magában foglalta. Különbség a megfogalmazásban rejlett, mivel az 1989 és 1990 között hatályos szakasz a tervezés előnyeit is felhasználó piacgazdaságról szólt⁶⁴¹, illetve a Magyar Köztársaság a vállalkozás jogát és a verseny szabadságát a versenysemlegesség elve alapján ismerte el, és támogatta.⁶⁴² A jelenlegi 9. § a piacgazdaságot rögzíti, míg a preambulum a szociális piacgazdaság kifejezést tartalmazza.

⁶³⁶ 16/1991. (IV. 4.) AB határozat, ABH 1991. 63

⁶³⁷ A megfogalmazás adott alkotmányi rendelkezés értelmezésétől függ.

⁶³⁸ Az ekkor hatályban lévő Alkotmány 6. §-ának második mondata szerint az állam vállalatai látják el a külkereskedelmet, valamint a nagykereskedelmet; az állam irányítja az egész kereskedelmi forgalmat. Hivatkozott szakasz első mondata a következőképpen hangzott: Az egész nép vagyónaként az állam és a közületek tulajdona: a föld méhének kincsei, az erdők, a vizek, a természeti erőforrások, a bányák, a jelentős ipari üzemek, a közlekedési eszközök – vasút, szárazföldi, vízi- és légiutak –, a bankok, a posta, a távíró, a távbeszélő, a rádió, az állam által szervezett mezőgazdasági üzemek: állami gazdaságok, gépállomások, öntözőművek stb. Hatályos volt 1949. VIII. 20. és 1972. IV. 26. között.

⁶³⁹ *Végvári Jenő*: A magyar gazdaság 32 éve. Társadalmi Szemle 1994. 5. sz. 4., 11. és köv. oldalak. *Losonczy – Magyar*: i.m. 375. és köv. oldalak. Az 1988-1993 közötti időszakra vonatkozóan a gazdasági jog fejlődését lásd: *Tamás Sárközy*: The Present State and Future Work of Hungarian Economic Legislation. Acta Juridica Hungarica 1993. 35. Nr. 1-2. 8-12. o.

⁶⁴⁰ Az Alkotmány 1972-től 1989-ig a 12. §-ában kimondta, hogy az állam elismeri a kisárutermelők társadalmilag hasznos gazdasági tevékenységét. A magántulajdon és magánkezdeményezés azonban nem sértheti a köz érdekeit.

⁶⁴¹ Magyarország gazdasága a tervezés előnyeit is felhasználó piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. Hatályos 1989. X. 23.-1990. III. 11. között.

⁶⁴² A vállalkozás jogát és a verseny szabadságát csak alkotmányerejű törvény korlátozhatja. Hatályos volt 1989. X. 23. és 1990. III. 11. között.

Az 1949. augusztusában hatályba lépett Alkotmány 9. §-a a *társadalmi rend alapjaként a munkát* határozta meg, és kijelentette, hogy minden munkaképes polgárnak nemcsak joga, de kötelezettsége és becsületbeli ügye, hogy képességei szerint dolgozzék.⁶⁴³ Az dolgozóknak – illetve később az állampolgároknak – a *pihenés és az üdülés* – később csak az előbbi – is biztosított. E jog a törvényes munkaidővel – 1972-től a *munkaidő* törvényes megállapításával – a *fizetési szabadság* biztosításával, illetve az *üdülés* állam általi *megszervezésével* valósul meg.⁶⁴⁴ Az 1989. évi XXXI. törvénnyel beiktatott 70/B. § alapvetően új rendelkezésként vezette be a munka és a foglalkozás megválasztásának szabadságát, illetve az egyenlő munkáért egyenlő bér elvét.

Hasonlóan a magyar Alkotmányhoz – amely a piacgazdaságot annak „szociális” jelzős szerkezetével használja – egyes államokban az államnak, jogállamnak, piacgazdaságnak különféle jelzős kapcsolatai kerültek alkotmányi szinten megfogalmazásra. Ez azt a következtetést engedi levonni, hogy e kitételek nem vonatkozhatnak ugyanarra, vagyis valami különbségnek fenn kell állnia köztük. Érdemes tehát megvizsgálni, hogy e jelzős kifejezések mit is jelentenek, és a továbbiakban e meghatározásokat alkalmazni.

1. A piacgazdaság és a (jog)állam különféle jelzős kapcsolatainak értelmezése

A *piacgazdaság és különféle jelzői* (liberális, szociális, dirigista stb.) a gazdaságpolitikára, vagyis az államnak a gazdasággal kapcsolatos magatartásra utalnak. Az *állam és jelzői* (liberális, szociális, jóléti) pedig elsősorban az államnak a társadalommal szembeni szerepére mutatnak rá. Megjegyzendő, hogy nem lehet a szociális állam és a jóléti állam fogalmát szinonimaként használni. A szociális állam alkotmányi, normatív, míg a jóléti állam pusztán leíró fogalom, ami az államnak univerzális típusát fejezi ki minden ipari társadalomban, és a modern kapitalista gazdaság funkcionális szükségességére ad választ. A szociális állam ezzel szemben a jóléti államnak csak egy, alkotmányi formában szervezett olyan fajtája, ami magában foglalja az alkotmányból kitűnő szociális jogok realizálását, és a közhatalom vezető szerepét a gazdasági és szociális ügyekben.⁶⁴⁵ A *jogállam és különféle meghatározásai* (liberális, szociális) alapvetően az állam és a jog kapcsolatát határozzák meg. Az *állam és más jellegű különféle jelzői* (demokratikus, diktatórikus stb.): az államformára, illetve a társadalom és az állam kapcsolatára (talán a részvételi jogosítványok) utalnak. E kifejezések között lehet kapcsolat, de egymásra vonatkoztatásuk esetében figyelemmel kell lenni arra, hogy más-más kiindulópontból kell őket értelmezni. Adott állam esetében – éppen ezért – mindegyik megközelítés alkalmazható.⁶⁴⁶

A problémát tehát az jelenti, hogy az irodalomban e kifejezések használata – a fentiekben említettekén túl is – néha összemosódik. Néhol ugyanis azzal az állásponttal lehet találkozni, amely szerint a jóléti állam a jogállamnál magasabb fejlettségi szintet feltételez. A szociális

⁶⁴³ Néhány alkotmány ma is tartalmazza a kötelezettségi elemet. Vö. például az olasz alkotmány 4. § (2) bekezdésével.

⁶⁴⁴ Vö. a 46., illetve – 1972-től – az 56. §-okkal.

⁶⁴⁵ Például az USA és az Egyesült Királyság jóléti államok, de nem szociális államok, mivel a szociálpolitika nem kapott alkotmányi rögzítést. Katrougalos: i.m. 4. o. *Sári*: Alapjogok. 225-227. o.

⁶⁴⁶ Vö. *Takács*: i.m. 802., 805. o. Takács szerint a jogállam bizonyos értelemben szociális állam is, de ezek követelményei nem teljesen ugyanazt a területet fedik le. Hayek éles kritikával illeti a szociális jelzőt. Kifejti, hogy a szociális szó alkalmazása a XIX. sz. harmadik negyedében vált általánossá, és a felsőbb osztály lelkiismeretére hatott az elhanyagoltabb és érdekeit olyan hatékonyan érvényesíteni nem tudó szegényebb népréteg jóléte iránt. Azóta a szociális az etikai vagy csak egyszerűen a jó szavak helyettesítésére szolgál. A bármelyik szociális jelző kifejezéssel kapcsolatban azt az álláspontot foglalja el, hogy azok (jogállam, piacgazdaság stb.) önmagukban is teljesen kifejezik a tartalmukat. Lásd bővebben *F.A. Hayek*: Law, Legislation and Liberty. Vol. 2. The Political Order of a Free People, University of Chicago Press, Chicago 1973. 78., 79. o.

piacgazdaság megteremtése néhol a jóléti állam feladatának tűnik, továbbá e piacgazdasági típus elsődlegesnek tűnik az „egyszerű” piacgazdasághoz képest.⁶⁴⁷ Ennek ellenére leszögezhető, hogy a – mai értelemben felfogott és alkalmazott – *jogállam* a materiális képében jelenik meg, és a fogalma elsősorban az állam joghoz kötöttségére utal.⁶⁴⁸ A *jóléti állam* azonban az államnak a jólétet biztosító feladatában jelenik meg, és ennek érdekében olyan gazdaság- és támogatáspolitikát valósít meg, amely ezt minél szélesebb körben megteremti esetleg anélkül is, hogy az állam megfelelő bevételei a kiadásokat fedeznék.⁶⁴⁹ A *szociális piacgazdaság koncepciója* bizonyos rokonságot mutat a jóléti állammal, de jelentősen el is tér tőle. A szociális piacgazdaság igényli a szabad versenyt, és azt csak alkalmanként korrigálja, szükség esetén biztonsági hálóval egészíti ki. A *jóléti állam filozófiája* más, rá a piacgazdaság mozgástörvényeivel szemben érzett mély szkepszis a jellemző. Elgondolása szerint, mivel a verseny által teremtett társadalmi feszültségeket a piac csak tökéletlenül, nagy társadalmi pazarlással tudja megoldani, az államnak igen fontos gazdasági szerepet kell betöltenie.⁶⁵⁰ G. B. *Madison* hivatkozik arra az érvére, hogy *nincs harmadik út* a szocializmus és a kapitalizmus között. Amire az emberek a svéd modellel kapcsolatban gondolnak, hogy az a harmadik út, ez nem így van. A *svédek* kialakították a legköltségesebb jóléti államot, de ez nem függ össze a gazdaságtannal, ez politikai ügy volt (magas adókat vetettek ki a relatíve nem szabályozott piacgazdaságra). Ahogyan *Peter Berges* megfogalmazta, a svéd jóléti állam példája a „demokratikus szocializmusnak” és a gazdaság szervezetének összekeverése a jóléti állam céljaival. Amikor a magukat *szociáldemokratáknak* nevezők a harmadik útról beszélnek, ezalatt alapvetően a jóléti államot értik. A jóléti állam a szociális igazságosság elérésének a feltételezett eszköze. A jólétiség bármilyen kritikájának két nagy alapvető eleme van: egyrészt a megvalósíthatósága, lehetségessége, másrészt a morális státusza. A kilencvenes évek bizonyították, hogy a jóléti állam túl drága, semmilyen piacgazdaság nem képes elviselni a költséges jogosultságokat, amit a jóléti állam a polgárai számára nyújtani kíván, a jólét (wealth) szétosztása (a jóléti értelemben ez a szociális igazságosság) egyáltalán nem hatékony, csak a gazdaságot gyengíti meg. A jólétiség (welfarism) nem egyeztethető össze az emberi méltósággal, és így a civil társadalommal sem. Ennek indoka az, hogy a jólétiség abból a XIX. századi meggyőződésből adódik, hogy a polgárok felett kell lennie valami őket segítő tényezőnek. A paternalizmusban azonban a polgárok a gondoskodó hatalomtól függenek, ami az egyének boldogságáért dolgozik, de ami ennek az egyedüli bírója és védője akar lenni. Az ilyen kormányzat nem

⁶⁴⁷ Magyar Gazdasági Jog III. *Szalay László – Szentiványi Iván*: A gazdaság közjogi szabályai. Aula 1999. 10. o.

⁶⁴⁸ *Petrétei József*: A jogállam és hatalommegosztás. In Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmánytan köréből. (szerk. Kiss László) Pécs 1996. 7. o.

⁶⁴⁹ Vö. *Falusné*: i.m. 244. o. A szociális piacgazdaság ebben az esetben a „jóléti állam ingoványos talajára csúszhat, alááshatja saját egzisztenciális alapjait, és ezért a szociális háló gyökeres reformját igényli”. Jogi megközelítésben az európai jóléti államok fogalmához a juttatások mennyiségi és minőségi átalakulása kapcsolódik, aminek jogi formáját továbbra is a szociális állam adja, míg az Egyesült Államokban – és talán Angliában is – az állam szociális célú beavatkozása a jóléti állam (welfare state) fogalmának felel meg. Európában a jóléti állam tehát inkább társadalmi-szociológiai fogalom, míg az említett angolszász világban egyszerre jellemzi az állam szociológiai és jogi meghatározását. A szociális állam a szociális jogokat az esélyegyenlőség és a társadalmi igazságosság jegyében biztosítja, a jóléti állam pedig az egyén karrierjéért vállal felelősséget szinte egész életére szólóan. Ld. *Kukorelli István* (szerk): Alkotmánytan. Osiris Kiadó, Budapest 1998. 153. o. (a továbbiakban Alkotmánytan), *Szamuely László*: A jóléti állam ma. Budapest 1985. Magvető Kiadó, Budapest 1985. 7. o. Hivatkozza *Sári*: Alapjogok. 224. o. *Szigeti Péter*: A szociális jogállam követelményeinek helyzete alkotmányos berendezkedésünkben: jelen, múlt és jövő? Magyar Jog. 2001. 5. sz. 258. o.

⁶⁵⁰ A két koncepció gyakorlati megvalósulásában azonban nem ilyen nagy a távolság. A hetvenes években például a német gazdaságpolitika határozottan hasonlítani kezdett a jóléti államkéhez. A rászorultságtól függetlenül, mintegy állampolgári jogon járó szociális juttatások széles körű rendszerének a kiépítése, az egyre magasabb bérszínvonalra törekvés miatt sokan a szociális piacgazdaság koncepciójától való eltávolodással vádolták. *Falusné*: i.m. 233-234. o.

viselkedik önkényuralomként, hanem visszatart, akadályoz, korlátoz, gyengít, butít. A jóléti állam a természetéből fakadóan lerombolja az egyéni autonómiát. A társadalomnak az a fogalma, miszerint az tartalmazza azt a kötelezettséget, hogy mindenkinek olyan kedvezményt/szolgáltatást nyújtson, amiért nem dolgozott meg (például lakás, támogatott ételkészítés, ingyenes egészségügyi ellátás, gyermekekről való gondoskodás, munkabiztonság) a patrionalizmus jegye és az államszocializmus meghatározott jellemzője volt. A jólétiség alatt az állam mint olyan szabad és egyenlő polgárok köztársasága, akiket a jogok és szabadságok kölcsönös tisztelete köt össze, megszűnik létezni, és olyan állammá válik, ahol mindenki a más költségére próbál meg élni.⁶⁵¹

Érdekes értelmezést végzett a *német* jogirodalom az alaptörvény *szociális állam* tételére vonatkozóan, ugyanis ezt az elvet – bizonyos vonatkozásban, a tartalmi elemei meghatározása mellett – hasonlóvá tette a szociális piacgazdaság elvéhez. Egyes szakirodalmi megfogalmazásokban a szociális jogállam előremutató válasza a pluralista, iparilag szervezett és munkamegosztásra alapján tagolt tömegtársadalomnak, *középutat* jelent a *laissez faire* és a totalitárius tervgazdálkodás között.⁶⁵² A szociális állam alapelve különösen az *igazságos szabadságot* és az *esélyegyenlőséget* célozza, így két irányból határozható meg: a) elsődlegesen a törvényhozónak címzett feladat az igazságos társadalmi rendre törekvés, azaz a társadalom általános állapotának javítása és a békés együttélés megteremtése; b) minden egyén számára az emberi személyiségnek megfelelő lét lehetővé tétele.⁶⁵³ A szociális jogállam *nem csupán* azt jelenti, hogy az állam köteles polgárait szociálisan és igazságosan kezelni, *hanem* azt az elvárás is, hogy a polgár az állammal szemben szociálisan és igazságosan viselkedjék. Ebből és a pénzeszközök korlátozottságából következik az *alapelv*, hogy az, aki képes magát saját erőből segíteni, visszalépjen a többiek javára. A társadalmi *önszabályozás*, önszegély és szolidaritási közösség szorgalmazása éppúgy az állam feladata, mint az emberek védelme a szociális veszélyeztetettség szemben. A GG szociális jogállama *nem* a totális *ellátó államot* célozza, hanem egy olyan államot, amely az egyén jólétének biztosítása mellett a felelősségteljes szabadságot, ezzel az állampolgárok – különösen a hátrányos helyzetűek – szabadságkörének bővítését kívánja megteremteni.⁶⁵⁴ Ez hasonlít a szociális piacgazdaság *Hilfe zur Selbsthilfe* vagy a szubszidiaritás elvére.

Az új kelet-európai alkotmányok a piacgazdaságot a saját alkotmányos feltételeikkel együtt tematizálják, és ebben megmutatkozik a nyugatról keletre és vissza történő szövegezési fejlődés. A gazdasági alkotmány főként Kelet-Európában tehát nem üres kifejezés csupán, hanem központi témáját képezi a nemzeti és összeurópai szinten kidolgozott európai alkotmánytannak.

2. A piacgazdaság elvének megjelenése az alkotmányokban

Mivel az alkotmányok téma szempontjából releváns tartalmát ehelyütt nem indokolt részleteiben megjeleníteni, ezért elegendő négy csoportot kialakítani, amelyek a gazdasági rendszerre vonatkozó főbb megállapításokat tartalmazzák.⁶⁵⁵

⁶⁵¹ *Madison*: i.m. 168-170. o.

⁶⁵² *Katz*: i.m. 104. o.

⁶⁵³ Ezek a következő elemekre bonthatók: elviselhető életfeltételek megteremtésének kötelezettsége, szociális biztonság, a szociális (társadalmi) igazságosság, a szociális szabadság, közjogi kártérítési rendszer. *Katz*: i.m. 108-111. o.

⁶⁵⁴ *Katz*: i.m. 113. o.

⁶⁵⁵ A szociális állam elvének alkalmazásával öt csoport alkotható. Ennek megfelelően az egyikbe tartoznak azok az alkotmányok, amelyek a *szociális állam elvét* nevesítik. Erre példa a GG, illetve a *francia* alkotmány. Utóbbi az első szakaszában Franciaországot átlátható, demokratikus, szekularizált és szociális köztársaságként írja le. A GG 20. §-a szerint a Német Szövetségi Köztársaság demokratikus és szociális állam. Érdekes hatodik csoportot

a) Az első csoportot azok az alkotmányok alkotják, amelyekben a *piacgazdaság elve* szerepel. Ilyen a magyar és a *lengyel* alkotmány. Utóbbi a 20. §-ában a szociális piacgazdaság elvét fogalmazza meg, ami a gazdasági tevékenység szabadságán, a magántulajdonon, a szolidaritáson és a szociális partnerek közti párbeszeden alapul, és a Lengyel Köztársaság gazdasági rendszerének alapja.⁶⁵⁶ A szociális piacgazdaság Lengyelországnak új alkotmányos fejlődési szintet határoz meg. A 20. cikkely új fogalmakat – „párbeszéd” és „szolidaritás” – vezetett be, illetve a szociális piacgazdaság feltételeit nevezte meg, így a későbbi szociális oltalmi jogok (pl. a munka alapjoga a 24. cikkelyben) ugyanolyan konzekvensek, mint a gazdasági szabadságok garanciája, amely csak „fontos közérdekre való tekintettel” korlátozható (21. §). Ide tartozik továbbá a *Moldáv* Köztársaság alkotmánya (1994), amely ugyancsak megpróbálkozik a szociális piacgazdaság átfogó meghatározásával a 126. cikkely (1) bekezdés szavaival: „A Köztársaság gazdasága szociális beállítottságú piacgazdaság, ami a szabad versenyben megtalálható magántulajdonon és köztulajdonon alapul”. A második bekezdésben katalógusszerűen részben gazdasági szabadságok status negativus kialakításban (a kereskedelem szabadsága), részben oltalmi jogok (környezetvédelem), részben teljesítményorientált feladatok (a tudományos kutatás támogatása) kerültek felsorolásra. Már a 9. cikkely (3) bekezdése tömören hirdeti: „A piac, a szabad gazdasági kezdeményezés és a tiszta verseny a gazdaság alapvető tényezői”. *Ukrajna* alkotmányának (1996) 13. cikkely (3) bekezdés második mondata szerint „Az állam garantálja minden tulajdonjogi és gazdasági alany számára az oltalmi jogot és a gazdaság szociális kiépítését”. Ebben az alapjogi kontextusban a szociális piacgazdaságot rögzítik.

b) Olyan eset is előfordul, amikor az alkotmány a *piacgazdaság* elvét együtt tartalmazza a *szociális állam elvével*. Ilyen a *spanyol* alkotmány, amely az 1. § (1) bekezdésében rögzíti, hogy *Spanyolország* demokratikus és szociális jogállam, amely a szabadság, az egyenlőség, az igazság, illetve a politikai pluralizmus mint a jogrendszer legmagasabb értékei iránt elkötelezett. A 38. §-ában a vállalkozás szabadságát a piacgazdaság keretei között ismeri el. *Románia* alkotmányának 1. § (3) bekezdése a köztársaságot demokratikus és szociális államként írja le. Románia gazdasága szabad piacgazdaság, ami a szabad vállalkozáson és a versenyen alapszik (135. §). A 45. § szerint a törvény garantálja a gazdasági tevékenységhez való szabad hozzáférést, a vállalkozás szabadságát és ezek gyakorlását.

c) A harmadik csoportot azok az alkotmányok alkotják, amelyekben a *szociális állam elve* és *nem expressis verbis a piacgazdaság elve* került rögzítése. A *horvát* alkotmány az 1. szakaszban rögzíti, hogy a Horvát Köztársaság unitárius, átlátható, demokratikus és szociális állam. A 49. §-ában rögzíti, hogy az állam gazdasági rendszerének alapja a vállalkozás és a piac szabadsága, vagyis – rendszertani értelmezéssel – ebből az alkotmányból is kiolvasható a piacgazdaság elve. Az értelmezéshez az idézett szakasz további bekezdéseit kell figyelembe venni, amelyek szerint az államnak a piacon minden vállalkozó számára biztosítania kell az egyenlőséget, és tilalmaznia kell a törvényben meghatározott monopolhelyezettel való visszaélést. Az államnak továbbá elő kell segítenie a gazdasági fejlődést, a szociális jólétet,

alkothat a kínai alkotmány megfogalmazása, amely a szocialista piacgazdaságra való törekvést rögzíti. 23. o. *Youngjin Jung-Qian Hao*: i.m. 23. o. A tanulmány a kínai szocialista piacgazdaságot tekinti az amerikai és az európai (EU) modellekhez képest harmadik útnak, de megjegyzi, hogy például a kínai versenyjog nagyban hasonlít a német szabályozásra. 24. o.

⁶⁵⁶ *Bogusław Banaszak*: Einführung in das polnische Verfassungsrecht. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003. 318. o., *Bogusław Banaszak*: A vasfüggöny leomlása és a közép-európai alkotmányfejlődés – Lengyelország példáján keresztül. Pécsi díszdoktori előadás. Pécs, 2004. november 04. A lengyel alapjogi rendszerről lásd *Uő*: Human and Citizen's Rights under the New Constitution of the Republic of Poland. In The Sejm review, second special issue, The Sejm Publishing Office 2002. 7. oldaltól.

illetve figyelemmel kell lennie az összes régió gazdasági fejlődésére. A fenti értelmezést erősíti az 50. § is, amely alapján a vállalkozási szabadságot és a tulajdonhoz való jogot törvényben kivételesen korlátozni lehet az állam érdekének, illetve biztonságának, valamint a közegészség és a környezet védelmére hivatkozva. A *szlovén* alkotmány a 2. §-ában rögzíti, hogy az államot a jogállamiság és a szociális államiség vezérli. A szabad vállalkozásról szóló 74. §-t a piacgazdaság megvalósításaként lehet felfogni, mivel ez is rögzíti a tisztességtelen verseny és a versenykorlátozó gyakorlat tilalmát.

d) A következő csoportot azok az alkotmányok alkotják, amelyekben az alkotmányozó hatalom a *piacgazdaságot expressis verbis nem* rögzítette, de a rendelkezésekből ez kiolvasható. Az 1991. évi *bolgár* alkotmány 19. § (1) bekezdése szerint a bolgár gazdaság a szabad gazdasági kezdeményezésen alapszik. A szakasz második bekezdése gyakorlatilag a piacgazdaság elvét rögzíti, mivel kimondja, hogy az államnak a gazdasági tevékenység végzéséhez mindenki számára egyenlő jogi feltételeket kell biztosítania azért, hogy a monopolhelyzetek és a tisztességtelen verseny kialakulását megakadályozza, illetve biztosítja a fogyasztóvédelmet. Az alkotmány a 17-18. §-aiban rendelkezik továbbá a tulajdoni formákról, a magántulajdon sértetlenségéről, és részletes rendelkezéseket tartalmaz az állami tulajdonról is. A bolgár irodalom a munkát gazdaság fontos faktorának ismeri el, amit az törvény biztosít és véd.⁶⁵⁷ Az *olasz* alkotmány a 41. §-ában rendelkezik a magángazdasági kezdeményezés szabadságáról. Az alkotmányi normák a gazdaság irányításának három lényegi momentumát tartalmazzák: a magánkezdeményezést, a szociális rend korlátait és az állami tervezést. Ma még nem világos, hogy a gazdaság jogi rezsimjében hogyan lehet e három elemet különféleképpen kombinálni az adott korszak politikai lehetőségei alapján.⁶⁵⁸ A *macedón* alkotmány a 8. §-ában rögzíti többek között a piac és vállalkozások szabadságát mint a köztársaság alkotmányos rendjének alapvető elveit.

Látható tehát, hogy a (szociális) piacgazdaság alkotmányba foglalása az *újabb alkotmányozási folyamatokban* általánosan alkalmazott gyakorlat, amelyet egyrészt a térség államainak tervgazdaságról piacgazdaságra történő *áttérése*, másrészt a gazdasági szabadságok és az azokhoz kapcsolódó szociális jogok egyre erősödő – nemzetközi és alkotmányi – *elismerése* indokol. Ezt erősíti az is, hogy az EASZ a II. részében tartalmazza az Unió Alapjogi Kartáját.

e) Az EASZ a I-3. cikkelyében – ellentétben a GG-vel, és hasonlóan más európai alkotmányokhoz – *expressis verbis* rögzíti a szociális piacgazdaság elvét. Ennek megfelelően nem valótlanság azt állítani, hogy Németország alaptörvényével szemben az alkotmányi szöveg az Unió számára speciális gazdasági rendet ír elő, amelynek az elemei szintén fellelhetők az EASZ-ban. A továbbiakban tehát azt indokolt vizsgálni, hogy a szociális piacgazdaság EASZ-ban megjelenő elemei valóban megfelelnek-e a piacgazdasági modellnek. Mivel egy alaptörvény rendelkezései nem értelmezhetők önmagukban, ezért a szociális piacgazdaságot tágabb környezetében indokolt vizsgálni.

Az Unió értékei közt az alapjogokra és a jogállamiságra utaló rendelkezésekben a *szociális piacgazdaság képe* bontakozik ki. E képet erősítik azok a célkitűzések is, amelyekben megerősödik az értékek szerepe és a jogállamiság elve. Az EASZ ugyanis a I-3. cikk (2) bekezdésében a jog érvényesülésén alapuló térséget kínál polgárai számára. A célkitűzések között a *piacgazdaság* is szerepel, mivel az EASZ az idézett bekezdésében olyan belső piacot

⁶⁵⁷ E. Konstantinov: The Constitutional Foundation of the Economy in Bulgaria. http://www.cecl.gr/RigasNetwork/databank/REPORTS/r10/BU_10_Konstantinov.htm (2004. 11. 24.) Lásd ugyanitt a bolgár alkotmányfejlődést e tekintetben.

⁶⁵⁸ Grisi: i.m. 87. o.

is felkínál, ahol a verseny szabad és torzulástól mentes. E piacgazdasági kép a következő bekezdésben kerül *pontosításra*, amely a szociális piacgazdaság kifejezést expressis verbis tartalmazza.⁶⁵⁹ A részletesebb *gazdasági célokat* az EASZ az I-3. cikk (3) bekezdésének 1-4. mondataiban, illetve a (4) bekezdés néhány elemében (szabad és tisztességes kereskedelem) fogalmazza meg.

A I-3. cikk (3) bekezdése jelöli meg azt a célt, amely elérése érdekében az Unió *munkálkodik*. Ez a fenntartható fejlődés, amit alapvető célként lehet felfogni, és ami hármason nyugszik. A *kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen* és az *árstabilitáson*, amelyek egyben a piacgazdasághoz kapcsolódó *cél- és feladat-meghatározások*. A fenntartható fejlődés harmadik pillére a *szociális piacgazdaság*, amelynek az EASZ-ben *több eleme* került felsorolásra: a magas versenyképesség, a teljes foglalkoztatottság és a társadalmi haladás. A szociális piacgazdaság gazdasági modelljét tehát úgy kell megvalósítani, hogy az egyes jogalkotói aktusoknak – az értékek sérelme nélkül – e célokat kell kitűzniük, illetve realizálniuk. Az EASZ-ben a szociális piacgazdasággal kapcsolatban az is megfogalmazásra került, hogy az a *környezet* minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. Az Unió további célja, hogy elősegítse a *tudományos és műszaki haladást*, küzdjön a társadalmi kirekesztés ellen, illetve megvalósítsa a gazdasági, társadalmi és területi *kohéziót*. A gazdasági célok megvalósítását *segítik elő* az alapvető szabadságok és a megkülönböztetés tilalma,⁶⁶⁰ illetve a tagállamok e vonatkozású pozitív és negatív kötelezettségei: a tagállamok segítik az Uniót feladatainak teljesítésében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását.⁶⁶¹

Az I-3. cikk (3) bekezdésének szövegekörnyezetéből az következik, hogy a *szociális piacgazdaság* egyrészt alkotmányi érték,⁶⁶² másrészt inkább *elv*, az Unió *alapja*, mint célkitűzés.⁶⁶³ Célként azokat az előírásokat lehet felfogni, amiket a szociális piacgazdaság keretén belül kell elérni, vagyis a magas versenyképességet, a teljes foglalkoztatottságot, és a társadalmi haladást. Ezek önmagukban – az alapszabadságokkal együtt – természetesen nem alapozzák meg a szociális piacgazdaságot, hozzájuk kell kapcsolni az alapvető jogok érvényesítésére vállalt kötelezettséget, illetve az alapjogi Chartában rögzített egyes szabadságjogokat és szociális jogokat. A *teljes foglalkoztatottság* céljával kapcsolatban leszögezhető, hogy csupán orientáló célként fogható fel, és semmiképpen sem kötelezettségként értelmezendő. A verseny alapvetően a piacgazdaság fogalmi eleme, tehát a magas versenyképesség is célként fogalmazható meg, vagyis a teljes foglalkoztatottság és a társadalmi haladás előfeltételeként lehet rá tekinteni. A *társadalmi haladás* meghatározhatatlan jogfogalom, és a szociális piacgazdasággal csak akkor hozható összefüggésbe, ha e kifejezés a gazdaság területére vonatkozik, vagy ha ehhez az a tudás is hozzájárul, ami a foglalkoztatottság és a versenyképesség feltétele. A *környezet fokozott védelme* pedig – már a korábbiakban – a szociális piacgazdaság alapvető elemeként került

⁶⁵⁹ A „népei jólétének előmozdítása” mint cél a (szociális) piacgazdasági modell elemeihez kapcsolódik, bár a megfogalmazás inkább a szociális Európa iránt elkötelezettek igényét elégíthetné ki.

⁶⁶⁰ I-4. cikk (1) Az Alkotmánnyal összhangban az Unió a területén biztosítja a személyek, a szolgáltatások, az áruk és a tőke szabad mozgását, valamint a letelepedés szabadságát. (2) Az Alkotmány alkalmazási körében és az abban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül, tilos az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés.

⁶⁶¹ I-5. cikk (2) bekezdés

⁶⁶² Az értékekről lásd bővebben Ádám: Az alkotmányi értékek fejlődési irányairól. 7. o., Uő: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. 33-39. o.

⁶⁶³ Joerges és Rödl a szociális piacgazdaságot alkotmányi elvként fogják fel. Hivatkoznak arra, hogy Müller-Armack maga sosem fogta fel a szociális piacgazdaságot célként, hanem modelltől, integrációs formuláról, stílusról beszélt. A német kommentátorok sem célt értenek e kifejezés alatt, hanem „gazdaságpolitikai stratégiára” utalnak annak érdekében, hogy a szociális állam klauzula által megjelenített célt el lehessen érni. Joerges – Rödl: i.m. 19. o. Ettől eltérően ld. <http://europa.eu.int> (2005.02.01.) SCADPlus: Constitution for Europe. The founding principles of the Union. 2. o.

megfogalmazásra. Ezzel összefüggésben a magas fokú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását az EASZ átfogó és meghatározó követelményként említi a II-97. cikkében, és rendelkezik ezek uniós politikába történő beépítési kötelezettségéről, illetve megvalósulásuk biztosításáról. A szociális piacgazdaság az Unió elveként tehát azt jelenti, hogy az EASZ-ben rögzített célok megvalósítása és az alapjogok érvényesítése a szociális piacgazdaság modelljének megvalósítását feltételezik, vagyis egy olyan alapot, amelyre építve lehet ezeket realizálni.⁶⁶⁴

3. Piacgazdaság a magyar gazdasági alkotmányban

A magyar Alkotmány *preambulumában* található az a célkitűzés, miszerint „a többpártrendszer, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés átmenet elősegítése érdekében az Országgyűlés – hazánk új Alkotmányának elfogadásáig – Magyarország Alkotmányának a szövegét a következők szerint állapítja meg”. Az alaptörvény 9. § (1) bekezdése szerint Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. A (2) bekezdés alapján az állam elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a verseny szabadságát.

a) Az Alkotmány – az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – a piacgazdaság deklarálásán túl *gazdaságpolitikailag semleges*,⁶⁶⁵ ami azt jelenti, hogy az alaptörvény nem kötelezi el magát a piacgazdaság egyetlen modellje mellett sem.⁶⁶⁶ A preambulumban megfogalmazott *szociális piacgazdaság* a Magyar Köztársaságban olyan *államcél*, amelyből szociális jogokat közvetlenül nem lehet levezetni.⁶⁶⁷ Az Alkotmánybíróság értelmezésében a *szociális piacgazdaságba való átmenet elősegítésének*⁶⁶⁸ a szándéka nem jelenti a szociális jogállam elvének kimondását.⁶⁶⁹ Ez azonban nem téríthet el a preambulumnak és az Alkotmány 2. § és 9. §-ának szöveg szerinti értelmezésétől. Az alkotmányi szakaszok a jogállamiságot és a piacgazdaságot ugyanis nem jelzős formában használják. Ezen felül az *Alkotmánybíróság nem veszi figyelembe* a közgazdasági értelemben felfogott szociális piacgazdaság hagyományos koncepcióját sem,⁶⁷⁰ ami pedig a rendszertani értelmezés miatt indokolt lett volna. Ha a preambulumban megfogalmazott szociális piacgazdaság *államcélként* jelenik meg az alkotmánybírósági döntésekben, akkor nem haszontalan e fogalom eredeti értelmére támaszkodni – és amennyiben lehetséges – a fogalmát az alkotmányjogi dogmatikában felhasználni. A *szociális piacgazdaság alkotmányjogi értelemben* tehát olyan gazdasági

⁶⁶⁴ Az alapjogok ugyanis más gazdasági rendszerben – a jelenlegi tapasztalatok alapján – nem tudnak megfelelő mértékben megvalósulni. A Chartában foglalt foglalkozás szabad megválasztása, a vállalkozás szabadsága, a tulajdonhoz való jog, az emberi méltóság részét képező személyiség szabad kibontakoztatása, a koalíciós szabadság a maga teljességében csak a szociális piacgazdaságban tud kibontakozni. Az Unió szociális piacgazdaságáról lásd még *Katrougalos*: i.m. 20. o.

⁶⁶⁵ 33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH ABH 1993. 247, 249

⁶⁶⁶ 21/1994. (IV. 6.) AB határozat, ABH 1994. 117, 119

⁶⁶⁷ Az interpretációs problémának az is oka, hogy a mai közép-európai országok alkotmányai önmagukat gyakran nem szociális jogállamként határozzák meg, hanem csak a szociális piacgazdaságra utalnak.

⁶⁶⁸ Ezen nem változtat az sem, hogy nem biztos, e megfogalmazás tudatos alkotmányozói akarat megnyilvánulása volt. Az Alkotmány alkotásának folyamatáról lásd *Kukorelli István*: Az alkotmányozás évtizede. Korona Kiadó, Budapest 1995. E megállapításra utal *Takács*: i.m. 801. o.

⁶⁶⁹ A preambulumban szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való kitételét mind az AB, mind a szakirodalom is a szociális tartalmú jogállammal kapcsolja össze, ami azonban figyelemmel a fenti elhatárolásokra, nem jelent azonosságot. Vö. *Takács*: i.m. 801. o., *Az Alkotmány magyarázata*. 28. o.

⁶⁷⁰ Ez akkor sincs így, amikor az AB arra hivatkozik egy privatizációra vonatkozó határozatában, hogy a jogalkotó megvalósítja a preambulumban kitűzött célt, mivel e rendelkezést nem elemezte. 1443/B/1990/4. AB határozat, ABH 1991. 593, 594

modell, amely a gazdaságpolitikájában alapvetően a *gazdasági szabadságjogokra*, illetve a *személyiség autonómiájára*, az emberi méltóságra és felelősségre *alapoz*. A gazdaságpolitikai döntések meghozatalában pedig a *jogbiztonság* és a *demokrácia* alapelvei megvalósulásának, illetve a *jogalkotói felelősségnek* kell elsődlegességet biztosítani. Az állami *szolgáltatásra* vonatkozó *beavatkozás csak másodlagos*, abban az esetben valósul meg, amikor az említett alapjogokat nem lehet érvényesíteni. Mindehhez hozzátartozik, hogy Müller-Armack maga sosem fogta fel a szociális piacgazdaságot célként. A német kommentátorok sem célt értenek e kifejezés alatt, hanem „gazdaságpolitikai stratégiára” utalnak annak érdekében, hogy a szociális állam klauzula által megjelenített célt el lehessen érni.⁶⁷¹ Bár a magyar Alkotmány valóban nem tartalmaz semmilyen utalást a szociális államra, vagyis az állam és a társadalom kapcsolatára, de meghatározza az a gazdasági formát, amelyet meg kell valósítani. Hasonlóan fogalmazott az Alkotmánybíróság is, amikor a piacgazdaságot alkotmányos feladatként határozta meg. Tekintettel arra, hogy a piacgazdaság alkotmányos feladat és elv, nem egészen helytálló – sőt azzal ellentétes – az az alkotmánybíróági érvelés, miszerint nem lehet adott beavatkozás alkotmányosságát függővé tenni attól, hogy a korlátozás a piacgazdaság kiépítését szolgálja-e.⁶⁷² Mivel maga az AB vont párhuzamot a piacgazdaság és a jogállam között azzal, hogy mindkettőt alkotmányjogi *tényként és programként* kezeli, az előbbi megállapítás – a párhuzamot fenntartva – olyan értelemben is felfogható, mintha azt mondanánk: nem baj, ha a jogalkotó állam nem a jogállam kiépítését szolgálja.

Helytállóbb tehát az a megfogalmazás, ami a piacgazdaságot alkotmányos elvként fogja fel.⁶⁷³ Tekintettel arra, hogy az Alkotmányból a szociális piacgazdaság mint elv következik, nem egészen helytálló az a megállapítás sem, hogy az állam gazdaságpolitikájának megítélése nem alkotmányossági kérdés. Igaz, hogy az alapjogvédelem körébe tartozó kérdések megítélésén keresztül érvényre jutnak olyan szempontok is, amelyek a piacgazdaságot szolgálják, de e jogoknak egyben önálló tartalmuk is van.⁶⁷⁴ Az az állítás⁶⁷⁵ azonban már nem fogadható el, hogy ezek az alapjogok nem függenek a piacgazdaság alkotmányos tételétől. Nem csak a gazdasági alapjogokra igaz az, hogy az adott államban megvalósított társadalmi, gazdasági rendszerben léteznek, attól függenek. Adott alkotmányi rendelkezés értelmét az alkotmányértelmezés szempontjait alkalmazva lehet feltárni, tehát a gazdasági alapjogok tartalmi elemeit, korlátait az alkotmány más rendelkezéseivel összevetve lehet meghatározni, vagyis azok kapcsolatban állnak az Alkotmány gazdasági rendszerre vonatkozó rendelkezésével. Ez adja meg ugyanis azt az értelmezési kerete, amelyben adott alapjogot el kell helyezni. El kell tehát ismerni, hogy az Alkotmányban megfogalmazott gazdasági alapjogok tehát (a preambulumban fentiektől eltérő jogi megközelítése esetében is) legalább a piacgazdaság alkotmányi tételétől függenek. Ebből következően helytelen az a megközelítés, ami szerint egyrészt a piacgazdaság a jogállamiság alapintézményeivel való összefüggést

⁶⁷¹ Joerges – Rödl: i.m. 19. o. Ettől eltérően ld. <http://europa.eu.int> (2005.02.01.) SCADPlus: Constitution for Europe. The founding principles of the Union. 2. o. Az alapértéknek nincs közvetlenül ható normatív tartalma, míg az alapelvnek van. Vö. Kilényi: i.m. 43. o.

⁶⁷² 668/B/1996. AB határozat, ABH 1996. 636, 637

⁶⁷³ Elvként való felfogását lásd *Petrétei*: Alkotmányjog I. 85. és 104. o., Az értéként való megközelítést lásd *Ádám Antal*: Az Alkotmányba illő alapértékekről. Magyar jog 2002. 4. sz. 202. o. Az alapérték és az alapelv különbségét lásd *Kilényi Géza*: Az alkotmány egyes (alapelvi, alapjogi) rendelkezéseinek jogi jellege. 42-43. o. Kilényi viszont nem gondolja úgy, hogy az Alkotmány szerkezetében az alapelv és az alapérték kategóriát el lehet határolni egymástól. (i.m. 43. o.) Államcélként való felfogását lásd *Sólyom László*: Pártok és érdekszervezetek az Alkotmányban. Rejtjel Kiadó 2004. 160. o.

⁶⁷⁴ Lásd Az alkotmány magyarázata. 245. o.

⁶⁷⁵ Lásd Az alkotmány magyarázata. uo.

kivéve minden alkotmányossági vizsgálatnál irreleváns,⁶⁷⁶ másrészt az, hogy a piacgazdaság tétele fokozatosan háttérbe szorul.⁶⁷⁷

b) Az Alkotmány 9. §-ában található – jelző nélküli⁶⁷⁸ *piacgazdaságra*, versenyszabadságra, a vállalkozás szabadságára, illetve a tulajdoni formák jellemzőire vonatkozó – rendelkezések az alaptörvény *gazdasági rendjére irányadó* szabályokat jelentik,⁶⁷⁹ azzal, hogy az értelmezési keretet a szociális piacgazdaságra indokolt leszűkíteni. A piacgazdaság alkotmányos tétele alkotmányjogi *tény és program*, ennek fenntartása és védelme tehát alkotmányos *feladat*, ami a gazdasági verseny elismerésében és támogatásában (9. § (2) bek.) és az alapjogok, illetve egyes alkotmányi értékek érvényesítésében fejeződik ki.⁶⁸⁰ A piacgazdaságot tehát olyan – szociális piacgazdaságot megteremteni kívánó – gazdasági rendként lehet felfogni, ami – alkotmányjogilag – *plurálisan tagolt tulajdoni szerkezetű gazdaságon alapszik*, és ami a különböző tulajdonformák egyenrangúságának,⁶⁸¹ valamint a vállalkozás és verseny szabadságának alkotmányosan elismert elve alapján működik.⁶⁸² Az állam a piacgazdaság keretein belül különféle gazdaságpolitikát folytathat, amely azt a szociális, liberális, indikatív tervezéssel beavatkozó stb. piacgazdasági irányba mozdíthatja el.⁶⁸³ Elméletileg ennek a preambulumban írt szociális piacgazdaság elve szab keretet.

Az Alkotmány hatálybalépésével tehát a piacgazdaság alkotmányjogilag tényvé vált és program, állami feladat maradt.⁶⁸⁴ *Ténnyé* vált, amennyiben az Alkotmány erejénél fogva hatályosultak mindazok a jogok és intézmények, amelyek a piacgazdaság működéséhez szükségesek: az (egyenlően védett) tulajdon, a vállalkozás joga, verseny szabadsága stb.⁶⁸⁵

Ezekből és az alapelvi megközelítésből következik az, hogy a piacgazdaság nem számít alapjognak, így a 8. § (2) bekezdése⁶⁸⁶ nem alkalmazható rá: a piacgazdaság sérelmére hivatkozva semmilyen alapjog sérelmének alkotmányellenessége nem dönthető el.⁶⁸⁷ A piac az Alkotmánybíróság véleménye szerint az alapjogoknál lényegesen jobban *korlátozható*, de ez nem eredményezheti az abszolút korlát átlépését, ami a piacgazdaság létének megszüntetését jelentené. A piac korlátozása nem keverendő össze a piacgazdaság korlátozásával. A piacgazdaságban ugyanis a gazdasági aktusok túlnyomó részét az önálló

⁶⁷⁶ Az Alkotmánybíróság e megállapításra utal az 1524/B/1992. AB határozatban, ABH 1995. 655. és köv., illetve a 668/B/1996. AB határozatban, ABH 1996. 637. és köv.

⁶⁷⁷ Lásd Az alkotmány magyarázata. 245. o.

⁶⁷⁸ Vö. a C) II. 1. ponttal.

⁶⁷⁹ A szerkesztés jól tükrözi a rendszerváltozás sajátosságát, mivel a tulajdonhoz való jogra vonatkozó garanciális rendelkezések két helyen is előfordulnak. Vö. Alkotmány 9. § (1) és 13. §-át. Értelmezett Alkotmány. (szerk. Holló András és Balogh Zsolt) Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest 2000. 159. o.

⁶⁸⁰ 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994. 119-120

⁶⁸¹ A köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúságát deklaráló alkotmányi tételben nem a szociális piacgazdaság konkretizálását kell látni, hanem azt a piacgazdaság legfőbb biztosítékaként kell felfogni. 33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993. 247. 249-250. Az Alkotmányban megfogalmazott piacgazdaság – a hatályos alkotmányi szövegnek megfelelően – a tervezés előnyeit is felhasználó piacgazdaság. 13/1990. (VI. 18.) AB határozat, ABH 1990. Érdekességgéppen megjegyzendő, hogy nem sokkal a döntés meghozatala után az alkotmánymódosító 1990. évi XL. törvény a piacgazdaságot e jelző nélkül határozta meg. A rendelkezés 1990. április 25-től hatályos.

⁶⁸² 59/1991. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1991. 294-295

⁶⁸³ A modelleket ld. Összehasonlító gazdaságtan. 123-321. o. A piacgazdaság tehát nem fogható fel gazdaságpolitikaként. Sári János: Alapjogok. Osiris Kiadó, Budapest 2001. 196. o.

⁶⁸⁴ Látható tehát, hogy a piacgazdasággal mint alkotmányos feladattal és mint a gazdasági rend alkotmányos jellemzőjével kapcsolatban hasonló a helyzet, mint a jogállamisággal. 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994. 119-120

⁶⁸⁵ 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994. 119-120

⁶⁸⁶ Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja.

⁶⁸⁷ 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994. 119-120

gazdasági egységek közötti piaci csere teszi ki. E csere lehetősége a tulajdonon és a versenyen alapszik. A piacgazdaság tehát nem korlátozható, vagy létezik, vagy nem. A piacgazdaság egyes gazdasági alkotóelemeiről vallott kormányzati felfogás és gazdaságpolitika változhat, egészen addig, amíg a piacgazdaság léte veszélybe nem kerül.

Bár a piacgazdaság nem alapjog, az *állam intézményvédelmi kötelezettsége*, azaz a releváns alapjogok objektív, intézményes oldalának mégis fennáll, mivel a piacgazdaság több alapjoggal és alkotmányi intézménnyel szoros kapcsolatban áll. Ilyen *alapjognak* minősül a tulajdonhoz való jog, a munka, foglalkozás szabad megválasztása és a vállalkozás szabadságát magában foglaló foglalkozás szabadsága, az érdekvédelmi szervezkedés joga, a szabad mozgáshoz és a letelepedéshez való jog, a diszkrimináció tilalma, az emberi méltóságból levezetett általános személyiségi jog, a szövetkezetek, illetve az önkormányzatok tulajdoni önállósága, az egészséghez és az egészséges környezethez való jog. Az *alkotmányi intézményként*⁶⁸⁸ a köztulajdon és a magántulajdon egyenlősége, a versenyszabadság, az állami tulajdon, az állami vállalatok tulajdoni önállósága említendő.⁶⁸⁹

Követelményként lehet felállítani azt is, hogy az állam az Alkotmány 9. § (1) bekezdése alapján köteles a gazdasági élet valamennyi alanyának *gazdasági autonómiát biztosítani*.⁶⁹⁰ E megállapításból a gazdasági jogok – tulajdonhoz való jog, foglalkozás szabadsága, szervezkedés szabadsága stb. – *status negativus jellege* következik, amely a jogirodalomban nem teljesen elfogadott.⁶⁹¹ E *tagadás* indoka az alapjogok történelmi, nem funkcionális megközelítése. A gazdasági szabadságjogok feladata az egyén létfeltételeinek garantálása, amit elsősorban a tulajdon biztosíthat. Ennek hiányában a foglalkozás megválasztására kerül sor, aminek a fogalma minden olyan legális tevékenységet felölel, amelyet az egyén a *személyisége szabad kibontakoztatása és megélhetése érdekében* folytat.⁶⁹² Tehát ide tartozik a vállalkozás szabadsága és a munkához való jog is. A *szociális jogok* biztosításának szükségessége e folyamatba ott kapcsolódik be, ahol az *előbb említett jogokat* valamilyen okból kifolyólag – öregség, betegség, rokkantság, önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség – *nem lehet megfelelően gyakorolni*, vagy a családi állapotban történt változás – özvegyiség, árvaság – az *egyén létfeltételeit veszélyezteti*,⁶⁹³ és csak addig áll fenn, ameddig a funkcióját ellátja.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az *állam* a preambulumban is megfogalmazott piacgazdaság megteremtésével összefüggő célját, *feladatát valósítja meg* például akkor, amikor az állami tulajdont magántulajdonba adja,⁶⁹⁴ vagy amikor a kormányzat mérlegelésen alapuló alkotmányos felelősségének tesz eleget, amely szerint az ország teherbíró képességének változó függvényében szociális kihatású normákat kell alkotnia.⁶⁹⁵ Ebből is az következik, mintha az Alkotmánybíróság a gazdasági jogok önálló csoportját és jellegét nem ismerné el.

Az *állam gazdaságpolitikájára* vonatkozó közvetlen alkotmányi rendelkezés az Alkotmány 10. §-a, amelynek (1) bekezdése deklarálja, hogy a magyar állam tulajdona nemzeti vagyon, és a (2) bekezdése szerint az állam kizárólagos gazdasági tevékenységének körét törvény határozza meg. A (2) bekezdés a gazdaságpolitika egy részének szabad meghatározására vonatkozó alkotmányi biztosítékként is felfogható. Ebből az a következtetés is levonható,⁶⁹⁶

⁶⁸⁸ Az alapjogok és az alkotmányi intézmények jelölhetők az alkotmányi értékek fogalmával is.

⁶⁸⁹ Alkotmány 9-14, 70/B., 70/C., 58, 70/A., 54. §. 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994. 119-120

⁶⁹⁰ 10/2001. (IV. 12.) AB határozat. Magyar Közlöny 43. sz.

⁶⁹¹ Ellentétes felfogást lásd: *Halmai – Tóth*: Az emberi jogok rendszere. 87. o.

⁶⁹² Vö. Kiss László alkotmánybírónak a 267/B/2000. határozathoz fűzött különvéleményével. ABH 2002. 1126, 1139

⁶⁹³ Vö. az Alkotmány 70/E. §-ával.

⁶⁹⁴ 1443/B/1990/4. AB határozat, ABH 1991. 513, 514

⁶⁹⁵ 698/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 624, 624-625

⁶⁹⁶ 33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993. 247, 249-250

hogy a jogalkotó szabadsága a gazdaságpolitikájának megállapítása terén – az Alkotmány preambuluma és 9. §-ának korlátai között – igen széles. Az állam – amellet, hogy megállapíthatja a kizárólagos gazdasági tevékenységének körét – az Alkotmány és piacgazdaság keretein belül élhet akár az államosítás, akár a privatizáció vagy az adópolitika eszközeivel, amennyiben gazdaságpolitikai céljainak ez felel meg.⁶⁹⁷ A 9. §-ra való utalást tartalmi vonatkozásában kell értelmezni, tehát a piacgazdaság tág értelemben felfogott alkotmányi meghatározását kell figyelembe venni. A problémát e tekintetben az okozza, hogy az Alkotmányban – más alkotmányokkal ellentétben – nincs rendelkezés a jogalkotó bizonyos – például gazdasági típusú – jogalkotási tevékenységéről.

c) A piacgazdaság alkotmányjogi értelemben vett meghatározására a szakirodalomban is születtek már kísérletek, ezért ezeket figyelembe véve érdemes megkísérelni a tartalmi összetevők megállapítását. Szakirodalmi álláspontok szerint⁶⁹⁸ a piacgazdaság jellemzőit, jellegét két oldalról lehet megközelíteni: statikus és dinamikus oldalról, illetve a piacgazdaság alapjai szempontjából. A *piacgazdaság statikáját* az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jog adja, míg a *dinamikáját* a 9. § (2) bekezdésében elismert vállalkozás és a verseny szabadsága képezi. A dinamikus oldal feltételezi a statikus oldalt, mivel tulajdon nélkül nem lehet vállalkozni, illetve így a verseny szabadsága sem valósulhat meg. Ha tehát a vállalkozás céljára szolgáló tulajdon megszerzését korlátozzák, ez nem csak a tulajdonhoz való jogot, hanem a vállalkozás jogát is sérti. Fordítva viszont e feltételezési viszony nem érvényesül, mivel a tulajdon létezik verseny és vállalkozás nélkül is. Eszerint a *piacgazdasági rend alapját* a tulajdonhoz való jog, az ebből következő vállalkozás joga és a gazdasági verseny szabadsága, valamint a diszkrimináció tilalma adják, mivel az esetleges egyéni jogsérelem esetén a diszkrimináció tilalma nyújt végső soron védelmet.

Az *Alkotmány struktúrája és az alkotmánybírói határozatok* alapján az alkotmányjogi értelemben felfogott *piacgazdaság* tartalma – az alkotmányi szerkezetet figyelembe vevő – szűkebb, és – a piacgazdaság általános jellemzőiből kiinduló – tágabb kategóriaként is meghatározható. A piacgazdaság *szűkebb megfogalmazásában* lényeges tartalmi elemnek minősül a köz- és magántulajdon egyenjogúsága és egyenlő védelme, a vállalkozás és a verseny szabadsága, illetve a szerződés szabadsága, mert ezek nélkül a piacgazdaság nem létezne. E fogalmat azonban – a tényleges megvalósulás elősegítése érdekében – bizonyos garanciális elemekkel szükséges körülbástyázni. A lényegi elemekhez tehát a diszkrimináció tilalma és a tulajdonhoz való jog is kapcsolódik, és ezek együtt adják a piacgazdaság *tágabb értelemben* vett fogalmát. A piacgazdaság általános értelemben felfogott – tehát nem jogi – fogalmának nem lenne tartalmi eleme a köz- és a magántulajdonra vonatkozó szabály, de az alkotmányjogi megközelítés szükségessé teszi az Alkotmány szövegéből történő kiindulást.

Tekintettel arra, hogy a gazdasági alkotmánynak csak a gazdasági alapjogokat tartalmazó tulajdon- és a munkaalkotmány eleme kerül az értekezésben részletes elemzésre, itt nem indokolt ezeket részletezni. Szükséges azonban a piacgazdaság *szűkebb értelmű* alkotmányjogi fogalmának nem alapjogi elemeit, vagyis a versenyszabadságot és a szerződési szabadságot említés szintjén érinteni.

d) Amikor *piacgazdaságról* van szó, abba beleértendő a *versenyszabadság*, és fordítva. A piacgazdaságra alapozott társadalmi és gazdasági rend létfontosságú értéke ugyanis a

⁶⁹⁷ A témáról lásd bővebben *Vörös: A gazdasági alkotmányjog egyes kérdései* 42. o. A gazdaságpolitika rendszer- és folyamatcéljait ld. bővebben *Mach Péter: Fejezetek a Gazdaságpolitika tárgy tanulmányozásához*. Pécs. (kézirat) 2001.

⁶⁹⁸ *Vörös: A gazdasági jogalkotás ...* 250 és köv. oldalak, *Uő: A gazdasági alkotmányjog egyes kérdései*. 23-25. o., *Dreyfus: i.m.* 171. o.

gazdasági verseny kibontakoztatása és védelme.⁶⁹⁹ E szoros *kapcsolatot* az jelzi egyrészt, hogy a versenyszabadság állami elismerése és támogatása megköveteli a piacgazdasághoz szükséges alapjogok objektív intézményi oldalának a kiépítését.⁷⁰⁰ Elsősorban ezeknek az alapjogoknak az érvényesítése és védelme által valósul meg a szabad verseny, amelynek – a piacgazdasághoz hasonlóan – külön alkotmányossági mércéje nincs.⁷⁰¹ E megállapítás a szociális piacgazdaság elméletét alapul véve kiegészítendő azzal, hogy az ilyen gazdasági rendszerben a versenyszabadság fogalmi elemét kell képeznie a tisztességesnek. Az összefüggéshez tartozik másrészt az is, hogy mindkettő értéknek minősül. A *versenyszabadság* a piacgazdaság tartalmi elemét és egyben feltételét adó olyan *állami feladatként* fogható fel, ami többek között arra hivatott, hogy *elősegítse* a vállalkozás és a foglalkozás szabad megválasztása alapjogának sokszínű és hatékony érvényesülését.⁷⁰² A versenyszabadság tehát nem minősül alapjognak.⁷⁰³ A piacgazdaság és a versenyszabadság különbségeként fogalmazható meg az, hogy utóbbi korlátozása önmagáért is megvalósítható, míg a piacgazdaság annak legfelső határáig korlátozható.⁷⁰⁴ Az állam a versenyt éppen a verseny megmaradásának érdekében – bizonyos feltételek között – határok közé szoríthatja.⁷⁰⁵ A regulációnak ugyanis a megfelelő szabályozási szinten (törvényben) kell történnie, és nem valósíthat meg diszkriminációt.⁷⁰⁶

Ebből következően az alkotmányjogi értelemben felfogott verseny a versenypolitikához képest eltérő, a versenyjoghoz viszonyítva tágabb kategóriát jelöl. A piacgazdaságot megvalósító államok a *versenypolitika és a versenyjog eszközeivel tudatosan formálják gazdaságpolitikájukat* annak érdekében, hogy érvényt szerezzenek a versenynek olyan körülmények között, amikor a szereplőknek éppen annak kiiktatása az érdekük.⁷⁰⁷ A *versenypolitika* körébe tartoznak mindazon politikák, eszközök, intézményi rend, megfontolások összessége, amelyek révén az állam tudatosan kíván hatni a verseny viszonyaira,⁷⁰⁸ azaz amiket a közhatalom annak érdekében fogalmaz meg és használ, hogy a tisztességes verseny három közérdekűnek számító funkciója a gazdaság minél nagyobb hányadában érvényesüljön.⁷⁰⁹ A versenypolitika fogalma így meglehetősen széles, és több más szakpolitikával – például a kereskedelempolitikával – is átfedik egymást. A verseny megteremtése érdekében a piacra lépési kereskedelmi akadályok leépítése folyik szerte a

⁶⁹⁹ 19/1991. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1991. 401, 402. Emiatt tehát a versenyszabadság külön alkotmányi rendelkezésként történő megfogalmazása nem is igazán szükséges. Indoka – a tulajdoni formák megfogalmazásához hasonlóan – nyilvánvalóan a rendszerváltozáskor lezajlott alkotmánymódosítás.

⁷⁰⁰ 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994. 120, 59/1995. (X. 6.) AB határozat, ABH 1995. 297-298, 17/1998. (V. 13.) AB határozat, ABH 1998. 155, 156.

⁷⁰¹ 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994. 117, 120, 1105/B/1993. AB határozat, ABH 1994. 637, 640.

⁷⁰² 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994. 117, 120, 1105/B/1993. AB határozat, ABH 1994. 637, 640

⁷⁰³ 782/B/1998. AB határozat, ABH 2002. 845, 846. Az ellentétes véleményt lásd *Vörös: A gazdasági alkotmányjog egyes kérdései*. 24. o.

⁷⁰⁴ 818/B/1997. AB határozat, ABH 1998. 759, 761

⁷⁰⁵ Az államnak joga van megfelelő alkotmányos indokok esetében arra, hogy a gazdasági versenyt korlátozza, (31/1994. (VI. 2) AB határozat, ABH 1994. 168, 170), például a fogyasztói érdekek fokozott védelme érdekében. 245/1992. AB határozat, ABH 1995. 821, 823. Hivatkozva a 19/2004. (V. 26.) AB határozat (ABH 2004. 321, 335-336), amely az árakba történő állami beavatkozással összefüggésben mondta ki annak megengedhetőségét (ABH 2004. 321, 341).

⁷⁰⁶ A diszkrimináció a gazdasági verseny, ezen belül annak lényegéhez tartozó esélyegyenlőség eltorzításán keresztül sérti a gazdasági verseny szabadságát. 31/1994. (VI. 2) AB határozat, ABH 1994. 168, 170

⁷⁰⁷ *Boytha Györgyné: A versenypolitika-versenyjog néhány időszzerű kérdése*. Európa 2002. 2001. december. 38. o.

⁷⁰⁸ *Boytha Györgyné: uo.*

⁷⁰⁹ A tisztességes verseny ugyanis növeli a hatékonyságot, elősegíti, hogy a befektetések a kereslet kielégítése érdekében allokálódjanak, és a társadalmi jóléti többletek lehetséges maximuma kialakuljon. *Vissi Ferenc: A versenytörvény módosításának gazdaságpolitikai háttere*. Gazdaság és Jog. 1996. 7-8. sz. 15. o., *Kurtán: Piacgazdaságtan*. 69-70. o.

világon, és egyre inkább új területek nyílnak meg a magángazdaság előtt. A természetes monopóliumok és a kizárólagos jogok területén komplex szabályozással érik el a verseny funkciójának érvényesülését.⁷¹⁰ Az államnak védenie kell egyrészt a tisztességes versenyt, másrészt a versenyt mint intézményt is, amelyet a *versenyjog* eszközével ér el. Ennek keretében fellép a versenykorlátozó vállalati magatartásokkal szemben, tilalmazza az erőfölénnyel való visszaélést, és ellenőrzi a koncentrációs folyamatokat. A versenyjog tágabb értelemben magában foglalja az állami támogatások szabályozását is.⁷¹¹

Az állam e fenti feladatát csak akkor tudja maradéktalanul ellátni, ha a versenyszférában – a piacgazdaság egyik lényeges szektorában – következetesen elhatárolja egymástól a közhatalmi és tulajdonosi minőségét, illetve az államigazgatási és a vállalkozói-gazdálkodási szférát.⁷¹² Az államnak e tekintetben tehát törekednie kell arra, hogy a gazdálkodás alanyaként őt megillető jogait és kötelezettségei elkülönítse a gazdálkodás állami befolyásának eszközeit jelentő (közhatalmi) jogosítványoktól. A verseny egyik szeletét a gazdasági társaságok tevékenysége alkotja, amiből az következik, hogy a társasági jognak alapvetően szektorsemlegesnek kell lennie. Az állam itt a gazdaság egyik szereplőjeként, és nem a közhatalmi funkciót gyakorló szervezetként jelenik meg.⁷¹³

e) A *szerződés szabadsága* alkotmányos jogként került meghatározásra annak ellenére, hogy *expressis verbis* nem szerepel az Alkotmányban.⁷¹⁴ A szerződési szabadság fogalma általában kettős értelemben fogható fel: *klasszikus polgári jogi* és *alkotmányjogi definícióként*.⁷¹⁵ Az alkotmányjogi értelemben meghatározott szerződési szabadság olyan intézmény, amelynek a konkrét megjelenési formája az állami beavatkozás terjedelmétől és intenzitásától függ. A szerződés szabadsága ezért a klasszikus polgári jogi fogalomként az alkotmányjogban nem létezhet.⁷¹⁶ A szerződéskötés szabadsága az EASZ-ben (II-88. cikk) kifejezetten csak *kollektív tárgyaláshoz* és *fellépéshez* való joggal összefüggésben jelenik meg, de az természetesen része a foglalkozás és a vállalkozás szabadságának, illetve a tulajdonhoz való jognak is, tekintettel arra, hogy a piacgazdaság elengedhetetlen kelléke.

A szerződési szabadság mindenkit megillető, egyénileg vagy csoportosan gyakorolható *olyan intézmény*, amely nem minősül alapjognak, de az Alkotmány által védett jogként határozható meg, vagyis rá a 8. § (2) bekezdése nem alkalmazható, így lényegi tartalmát illetően is korlátozható.⁷¹⁷ Ebből és a piacgazdasággal való kapcsolatából következik, hogy az állami beavatkozás megengedhetőségét a 9. § (1) *kontextusában* kell vizsgálni. A szerződési

⁷¹⁰ Vissi: *uo.*

⁷¹¹ Az EK versenyjoga e fogalmat szélesebb értelemben használja. Ld. *Boytha Györgyné*: *uo* és *ld.* még 38. és 46. o. Vö. még Vissi: *uo.*

⁷¹² 59/1990. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1991. 254. 255. Az állami tulajdon magánszférában megnyilvánuló privilegizált helyzetével kapcsolatban lásd az 59/1992. (XI. 6.) AB határozatot, ABH 1992. 271. 273. Az állam mint a gazdaság egyik szereplője helyzetével összefüggésben lásd a 33/1993. (V. 28.) AB határozatot, ABH 247. 254.; az állam jogalanyisága történeti fejlődésének és sajátosságainak kifejtését lásd *Kecskés László*: *Polgári jogi tanulmányok*. Pécs 1995. 176. és köv. oldalak.

⁷¹³ Nem indokolt olyan különbségtétel alkalmazása, amely az állam társasági jogi pozíciójának erősítését, az egyik legfontosabb társasági formában (a részvénytársaságban) az állam uralmi helyzetének törvényi biztosítását teszi lehetővé. 59/1991. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1991. 93, 94-95

⁷¹⁴ 61/1993. (XI. 29.) AB határozat, ABH 1993. 358, 361

⁷¹⁵ Az alkotmányjog igényét a saját fogalomrendszer kidolgozására lásd a tulajdonhoz való joggal összefüggésben.

⁷¹⁶ Ennek indokát lásd a történelmi fejlődésben. A szerződési jogban – különösen a munkajogban – a gyengébbeket oltalmazó kényszerítő szabályok, a szerződési szabadsággal való visszaélések ellen közrendi korlátozások, a szerződések tartalmába való közigazgatási beavatkozások alakultak ki. *Lábadý*: i.m. 23. o.

⁷¹⁷ A 10/2001. (IV. 12.) AB határozat idézi: a 13/1990. (VI. 18.) AB határozatot, ABH 1990, 54, 55, a 32/1991. (VI. 6.) AB határozatot, ABH 1991, 146, 153, a 15/1994. (III. 10.) AB határozatot, ABH 1994, 414-415.

szabadság tehát *ésszerű korlátok alá vethető akkor is, ha annak alapos oka van.*⁷¹⁸ Ennek az alkotmányos jognak az *állam általi korlátozása* azonban *nem lehet korlátlan*, az állami beavatkozás legvégső határát az alapos ok nélküli korlátozás adja. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a szerződési szabadság értelmezése – a testület által használt fogalmak tisztázatlansága miatt – a kezdet-kezdetén meglehetősen kusza volt. A 13/1990. (VI. 18.) AB határozatban az államnak az – önálló alkotmányos jognak tekintett – szerződési szabadságba való beavatkozása alkotmányellenesnek minősült. Ekkoriban a testület az önálló alkotmányos jog terminológiáját alapul véve hajlamos volt az – akkor még szintén kidolgozatlan, de egyértelműen az alapjogokra vonatkozó – *szükségességi tesztet* alkalmazni,⁷¹⁹ mivel hajlott az alapjog fogalmának túlzottan tág használatára. Az alkotmányos alapjog vagy alapvető jog kifejezés és az alkotmányos jog meghatározás összemosódott. A fogalmi tisztázásra 1993-ban az 54/1993. (XI. 4.) AB határozatban került sor, amikor a testület alapjogként értelmezte a vállalkozáshoz való jogot, és annak (vitathatóan⁷²⁰) két aspektusát határozta meg. Az egyik – a vállalkozás szabad megválasztásához való jog – alanyi jogot is biztosít, míg a másik aspektus, az alapjog gyakorlása nem minősül alanyi jognak, az tehát csak alkotmányos vagy alkotmányban biztosított jogként fogható fel, aminek következtében rá nem vonatkozik az Alkotmány 8. § (2) bekezdés által – a korlátozással szemben – biztosított védelem. A szerződési szabadság vonatkozásában azonban az Alkotmánybíróság 1991 és 1993 között a már korábban alkalmazott szükségességi tesztet felváltotta a *kivételességi formulával*. A szerződési szabadság értelmezésére vonatkozó álláspontja tehát 1990 óta lényegében megváltozott, eltávolodott annak alapjogként való felfogásától, és azt 1991-től (32/1991. (VI. 6.) AB határozat és 61/1993. (XI. 29.) AB határozat) következetesen alkotmányos jogként értelmezi.⁷²¹

Mivel a piacgazdaságot alkotmányos célként és feladatként megfogalmazó alkotmányi rendelkezés a szerződési szabadságot is magába foglalja, ezért a szerződési szabadság konkrét megjelenési formáját egyrészt az *állam gazdaságpolitikája*, az összgazdasági és nemzetgazdasági érdekek, másrészt a *piacgazdaság alkotmányos követelményei* befolyásolják. Ez utóbbi az állami gazdaságpolitika korlátjaként is felfogható. A szerződésekbe történő beavatkozás lehetősége és a szerződési szabadságnak a nemzetközi jogösszehasonlításban is felismerhető *korlátozása összefügg* azzal, hogy az állami szerveknek a szerződésekkel kapcsolatos magatartása a gazdasági élet változásai folytán korunkban – világviszonylatban – lényegesen megváltozott. Az állam a polgári jogi szerződések fontos tényezőjévé vált. Az állam ma már sok esetben nem ad teljesen szabad teret a felek megállapodásának, hanem törvényekben és rendeletekben meghatározott szabályok útján különféle korlátokat szab a megállapodásoknak, és meghatározza a szerződések tartalmát, amelytől a felek nem térhetnek el.

⁷¹⁸ 1414/D/1995. AB határozat, ABH 1999. 539, 541

⁷¹⁹ A szükségességi teszt az Alkotmánybíróság által a gyakorlata során az alapjogok korlátozására vonatkozó teszt, amely azt jelenti, hogy adott alapvető jog alkotmányosan csak más alapjog vagy alkotmányos cél biztosítása érdekében korlátozható. A szükségességi tesztet az arányosság követelményével indokolt kiegészíteni, emiatt az Alkotmánybíróság alapjog korlátozásra kidolgozott elméletének szükségességi-arányossági teszt a neve.

⁷²⁰ Erről lásd a vállalkozás szabadságánál.

⁷²¹ Vö. *Sólyom*: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. 198-199. o., *Gádó Gábor*: A szerződési szabadság egyes kérdései, figyelemmel a Ptk. felülvizsgálatára. Gazdaság és Jog. 1998. 7-8. sz. 19. o. 13/1990. (VI. 18.) AB határozat, ABH 1990. 55, 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 151-154, 160, 327/B/1992. AB határozat, ABH 1995. 606, 607, 54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993. 341-343, 61/1993. (XI. 29.) AB határozat ABH 1993. 361, 362

A szerződések területén tehát jelentős átalakulás megy végbe, a *szerződések "közjogiasodnak"*,⁷²² de ezzel párhuzamosan az a tendencia is megfigyelhető, hogy a közjog is oldódik a civiljogi eszközök behatása által. Az előbbi mértékét kritizálja *Gadó*, aki szerint a magyar jogalkotás az elmúlt időszakban több olyan törvényt hozott meg, amelybe a magánjog közjogiasodása már olyan mértéket ért el, hogy vonatkozásukban polgári jogi szerződésről szólni nem több, mint *fikció*.⁷²³ Szerző az *állítására* két példát hozott: közüzemi szerződések, egészségügyi ellátási kötelezettség. Ezek viszont *tipikusan azok a területek*, amelybe a piacgazdaságot megvalósító államnak be kell avatkoznia, mert e szférát nem lehet a piac mozgásaira bízni. Ezekben az esetekben *nem* is polgári jogi szerződésről van szó, azok fikcióvá alakulása – ebben az értelemben – nem reális veszély. A helyzet akkor válna *visszássá*, ha a jogalkotó a magánfelek szerződéskötési autonómiájába avatkozna be korlátok nélkül. Abban az esetben, amikor a szerződési viszonyban állami, önkormányzati vagy közfeladatot ellátó szerv szerepel, felmerül a magánjogi és a közjogi szerződések elhatárolásának kérdése. E témakörben a differenciálás alapvetően a klasszikus értelemben felfogott szerződési szabadságból kiindulva lehetséges. A közjogi szerződés ugyanis nem rendelkezik a másik típus ismérveivel. A közjogi szerződés meghatározása, csoportosításai nem képezik a szerződési szabadság vizsgálódásának tárgyát, mivel annak megkötésében alapvetően legalább egy közhatalmat gyakorló vagy közfeladatot ellátó szerv szerepel, amely e szerepében nem minősül alapjog alanyának. E szervvel szerződő fél esetében, amennyiben az nem közhatalmi szerv, merülhetne csak fel a szerződési szabadság korlátozásának kérdése, illetve annak mértéke. Ez azonban nem történik meg, mivel általában az állami stb. szervvel kötött megállapodások, szerződések alapvetően közjoginak minősülnek, és mint ilyenek, a magánjogi szerződésekhez képest teljesen más megítélés alá esnek.⁷²⁴

A nemzetközi tapasztalatok egyértelműen azt mutatják, hogy *összgazdasági*, továbbá *nemzetgazdasági szempontok* a szerződési szabadság közérdekű korlátozását esetenként szükségessé teszik.⁷²⁵ A fejlett kortársi jogrendszerekben *ilyen korlátozási területek különösen* a versenyjog, a kartelljog, a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés, a szervezeti egyesülések ellenőrzése, az árszabályozás, a szabványszerződések, a környezetvédelem, a fogyasztóvédelem stb. területei. E szabályozási körökben tehát gyakran kétségesse válik a felek szerződéskötési szabadsága, a szerződések tartalmának a felek részéről történő meghatározása, sőt a szerződések tartalmának változatlanul hagyása is.⁷²⁶

A jogalkotó alaki szempontból viszonylag sokrétűen korlátozhatja a felek szerződési szabadságát: bizonyos típusú szerződésekre nézve meghatározott formát írhat elő, a szerződések tartalmát jogi korlátok közé szoríthatja, egyes szerződések érvényességét hatósági jóváhagyáshoz kötheti. Más szerződések esetében olyan korlátozásokat állapíthat meg, amelynek figyelmen kívül hagyása joghátrányt von maga után, és végül meghatározott

⁷²² 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 151-154, 160. A szerződések közjogiasodásáról lásd bővebben: *Lábady*: i.m. 22. o.

⁷²³ *Gadó*: i.m. 20. o.

⁷²⁴ A közjogi, közigazgatási szerződésekről lásd: *Szamel Lajos*: Az államigazgatás cselekvési formái. A közigazgatás fejlesztésének Komplex Tudományos vizsgálata. Országos szintű kutatási főirány. Főirány Programiroda. Budapest 1984. 84-145. o., *Molnár Miklós – Margaret M. Tabler*: Gondolatok a közigazgatási szerződésekről. Magyar Közigazgatás. 2000. 10. sz. 598-610. o. *Ádám Antal*: A közttestületek és a közjogi szerződések a postmodern társadalomban és állam kapcsolataiban. Acta Humana. 1995. 21. sz. 27-30. o. *Berényi Sándor*: A közigazgatási szerződés. In Magyar közigazgatási jog (szerk. *Fazekas Mariann – Ficzere Lajos*) Osiris Kiadó, Budapest. 2002. 305-311. o., *Ádám Antal*: A közjogi szerződésekről. JURA 2004. 1. sz. 5. oldaltól.

⁷²⁵ Ezt a Ptk. magyarázata is megfogalmazza, amikor a 226. §-szal összefüggésben kifejti, hogy a szerződési autonómia nem korlátlan, mert lehetnek olyan érdekek, amelyekre tekintettel szükségesnek mutatkozik a szerződés egyes részeinek kötelezővé tétele (koncessziós szerződések). A Polgári Törvénykönyv magyarázata. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. 2002. (A továbbiakban A Ptk. magyarázata.) 766. o.

⁷²⁶ 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 151-154, 160

tartalmú szerződések megkötését meg is tilthatja.⁷²⁷ E széles körű korlátozási lehetőség azonban csak a szerződések *alaki, formai követelményét meghatározó csoportját* érinti. E keretek között a felek számára még mindig biztosított az a lehetőség, hogy a *szerződések tartalmát* viszonylag *szabadon* alakítsák ki. A második korlátozást jelentő csoportot a *szerződés tartalmának állam általi meghatározása, vagy megváltoztatása* jelenti. Mivel a szerződési szabadság a Ptk. rendelkezései szerint érvényesül, a szerződésekre az e törvényben meghatározott szabályokat kell vagy lehet alkalmazni. A Ptk. 226. §-a két szinten is lehetőséget teremt az állami beavatkozásra. Az (1) bekezdés ugyanis előírja: a jogszabály meghatározhatja a szerződés egyes tartalmi elemeit, és kimondhatja, hogy ezek a szerződésnek akkor is részei, ha a felek eltérően rendelkeznek. E rendelkezés konkrét megfogalmazásaként fogható fel a (3) bekezdés, amely szerint a hatósági ár megállapítására külön törvény szerint kerülhet sor. A hatósági ármegállapítást közgazdasági vagy egyéb érdekek tehetik indokolttá.⁷²⁸ A (2) bekezdés szerint jogszabály a hatályba lépése előtt megkötött szerződések tartalmát csak kivételesen változtathatja meg. A Ptk. kommentár hangsúlyozza, hogy a szerződések tartalmának visszamenőleges megváltoztatása a társadalmi-gazdasági viszonyok alakulása folytán válhat szükségessé.⁷²⁹ Az állami beavatkozás tehát lehetséges, és ellene alkotmányossági kifogás nem emelhető mindaddig, amíg az intervenció át nem lépi a vele szemben állított korlátokat. E korlátok az állami beavatkozást két különböző – alább ismertetendő – oldalról is meghatározzák.

A szerződési szabadság sajátos jellegéből adódóan a szerződések akár az állam által is megváltoztathatók. Ilyen esetben a *kivételességi formula* – a *clausula rebus sic stantibus* – elve alkalmazandó, amely e tekintetben azt jelenti, hogy az állam a szerződések tartalmát *csak ugyanolyan feltételek fennállása esetén* változtathatja meg, amilyen feltételek fennállását a bírói úton történő szerződésmódosítás is megkövetel.⁷³⁰ A kivételességi formula ilyen alkalmazásának jogszabályi alapját a Ptk. 226. § (2) bekezdése adja, amely rögzíti, hogy jogszabály a hatályba lépése előtt megkötött szerződések tartalmát csak kivételesen változtathatja meg. E szabály egyrészt *kiterjesztő*, mivel a jogszabály hatálybalépése előtti szerződésekre vonatkozik, másrészt *megszorító*, mert a kivételességi formulának érvényesülnie kell. A bíróság általi szerződésmódosításra vonatkozó kivételességi szabályt (Ptk. 241. §) az Alkotmánybíróság a Ptk. rendelkezéseit interpretálva az állam általi szerződésmódosításokra (Ptk. 226. §) is alkalmazandónak találta és érvényesítette. Az *értelmezés elvi alapjaként* az Alkotmánybíróság a Ptk. 226. és 241. §-ai⁷³¹ interpretációja során kimondta, hogy mind az egyedi jogviszonyok, mind a jogviszonyok társadalmi méretű megváltoztatása csak alkotmányos keretek között történhet meg, emiatt az első eset garanciája a bírói, a másodiké pedig az alkotmánybírósági kontroll. A kivételességet az egyedi jogviszonyok fennforgásakor és a jogszabályok esetében is mindig esetenként, jogszabályonként kell vizsgálni. A *törvény* a szerződéses szabadság általános elve alóli *kivételként* a szerződés *bírói úton történő módosítását* szabályozza. A kivételességet jelzi,

⁷²⁷ Uo.

⁷²⁸ E tendenciának az oka a szerződések közjogiasodása. Vö. Lábady: i.m. 22. o., *A Ptk. magyarázata*. 768. o., 32/1991. (VI. 6) AB határozat, ABH 1991. 151-154, 160. Legutóbb 1042/B/1999. AB határozat, ABH 2002. 1076, 1079. Itt is megjegyzendő, hogy e „közjogiasodást” kiegyensúlyozza a közjog „magánjogiasodása”. Vö. Lábady: i.m. 22-27. o.

⁷²⁹ *A Ptk. magyarázata*. 767. o. A kommentár azonban hiába emeli ki e feltétel, a „társadalmi-gazdasági viszonyok alakulása” kategória nem minősül egzakt, pontosan körülhatárolt hivatkozási alapnak. A törvény azonban ugyanebben a bekezdésben kimondja azt is, hogy ha a szerződés megváltozott tartalma bármelyik fél lényeges jogos érdekeit sérti, a fél kérheti a bíróságtól a szerződés módosítását, vagy – ha jogszabály másként nem rendelkezik – a szerződéstől elállhat.

⁷³⁰ ABH 1991. 151-154, 160

⁷³¹ A bíróság módosíthatja a szerződést, ha a felek tartós jogviszonyában a szerződéskötést követően beállott körülmény folytán a szerződés valamelyik fél lényeges jogos érdekét sérti.

hogy a szerződés tartalmát a bíróság csak a Ptk.-ban szabályozott hármas, együttes feltétel megléte esetén változtathatja meg, és e kikötéshez csatlakozik még az a követelmény is, amely szerint e körülmények fennállása esetén a szerződés bíróság általi módosítására csak a szerződés fennállásának időszaka alatt kerülhet sor.⁷³²

Első feltételként lehet megfogalmazni a *tartós jogviszonyt* és a szerződésből eredő kölcsönös *jogosultság és kötelezettség tényét*, illetve az *eltérő jogszabályi rendelkezés* fennállását. Az említett kondíció röviden és tömören megfogalmazott elemei tekintetében indokolt ismertetni ezeknek a gyakorlati jogalkalmazás során kialakult interpretációit. A bírói gyakorlat – a huzamos vagy ismétlődő szolgáltatásokkal teljesíthető szerződések esetén túl⁷³³ – *tartós jogviszonynak* ismeri el az olyan szerződéses kapcsolatokat is, amelyek a felek egymással szemben követendő magatartását hosszabb időre meghatározzák, függetlenül attól, hogy a teljesítésre egy aktussal kerül-e sor vagy sem.⁷³⁴ Ha viszont az egyik fél teljesítése lezárult, a jogviszony annak ellenére nem minősíthető *tartós*nak, hogy a másik fél teljesítésével összefüggésben a szerződéses kapcsolat még fennáll.⁷³⁵ A jogviszony tartóssága mellett sem kerülhet azonban sor az olyan szerződés bírósági módosítására, ahol az a *jogszabály eltérő rendelkezése* folytán *kizárt*.⁷³⁶

A kivételességi formula alkalmazásának második kondícióját képezi a konkrét – meghatározott felek között fennálló – *szerződés feltételeihez tapadó körülményekben*, a *szerződéskötést követően bekövetkezett változás*. E szabály alapján azonban a törvény nem ad felhatalmazást arra, hogy a gazdasági élet egészét vagy egy-egy szerződéstípusba tartozó szerződések minden alanyát érintő változások esetén a bíróságok az egyes szerződéseket a Ptk. 241. §-ának alkalmazásával módosítsák.⁷³⁷ Az értékesítési lehetőségeknek a felek magatartásától független alakulása, a kereslet-kínálat viszonyainak kedvező vagy kedvezőtlen változása például olyan, előre meg nem határozható és be nem tervezhető kockázati tényező, amely – miután mindkét fél érdekét egyaránt érinti – önmagában egyik szerződő felet sem jogosítja fel arra, hogy erre hivatkozással a szerződés módosítását kérhesse. Önmagában az infláció ténye sem ad alapot arra, hogy a járadék összegére vonatkozó szerződéses megállapodást a bíróság módosítsa.⁷³⁸ Az inflációnak mint a szerződésmódosítás okának megítélése azonban az Alkotmánybíróság 1991-ben hozott határozatában ettől eltérő, mivel ez alapján az állam általi adott esetben akkor is élhet a szerződésmódosítás eszközével, amikor a bíróság általi módosításra nem kerülhetne sor. A testület szerint a szerződéskötéskor előre nem látott körülmények – pl. infláció is – lényegesen megváltoztathatják a szerződő felek helyzetét, amikor is az állami beavatkozásra kifejezetten szükség van.⁷³⁹

⁷³² A megszűnt szerződés utólagos módosítása (BH 1998. 122, BH 1996. 266) kizárt, mint ahogy az is, hogy a bíróság a szerződést visszamenőleges hatállyal módosítsa (BH 1986. 331). Ezért a megelőző szerződésszegő magatartás jogkövetkezményei alól a felet nem mentesíti, ha a bíróság utóbb a szerződést módosította (BH 1988. 80.).

⁷³³ A Ptk. javaslat 241. §-ához fűzött miniszteri indoklás.

⁷³⁴ BH 1995. 514, BH 1984. 231, GKT 82/1973. szám

⁷³⁵ Ennek megfelelően a szerződés tartalmi elemei szerint tartós jogviszonynak minősül a tartási-, életjáradéki-, gondozási, a bérleti (haszonbérleti), a szállítási, a vállalkozási (fővállalkozási, generálkivitelezői BH 1995. 659), a használati, hasznosítási (üzemeltetési), a közüzemi, a mezőgazdasági termékértékesítési, de például a telki szolgálat létesítő, a közös tulajdon birtoklását, használatát rendező, a találmány hasznosítására, vagy a díjfizetésre kötött szerződés is (BH 1984. 489, BH 1985. 100).

⁷³⁶ Így például a munkaszerződés módosítására csak közös megegyezéssel kerülhet sor (1992. évi XXII. törvény 82. § (1)), ezért e szerződés, csakúgy mint a szövetkezet és tagja közötti, munkaviszony jellegű jogviszonyt létrehozó megállapodás sem módosítható a Ptk. 241. §-a alkalmazásával (1992. évi I. törvény 65. §, BH 1977. 230).

⁷³⁷ BH 1993. 670; BH 1992. 123. II.

⁷³⁸ BH 1996. 145

⁷³⁹ ABH 1991. 151-154, 160

A szerződések bíróság általi módosításának harmadik feltétele a *lényeges és jogos érdeksérelem* megléte. A kivételes bírósági beavatkozás kiváltásához szükséges érdeksérelem akkor éri el a *lényeges* mértéket, ha az olyan súlyú, amelynek alapján megállapítható, hogy a felek a megváltozott körülmények között a szerződésüket az eredeti tartalommal nem kötötték volna meg.⁷⁴⁰ A bíróságnak a szerződő felek érdekeinek együttes és kölcsönös mérlegelése alapján kell abban a kérdésben állást foglalnia, hogy a bekövetkezett lényeges érdeksérelem orvosolható-e a szerződés módosításával úgy, hogy a módosítás ne a másik felet sújtsa egyoldalú, és esetleg a körülmények változása által kiváltott sérelmet meghaladó mértékű hátránnyal, illetve ne sértse a szerződéses egyenértékűség elvét.⁷⁴¹

A már fennálló szerződések tartalmának jogszabály útján való megváltoztatása tehát általában csak akkor kivételes, ha az alábbi négy feltétel együttesen fennáll: a) a szerződéskötést követően beállott körülmény folytán a szerződés valamelyik fél lényeges jogi érdekét sérti; b) a körülményváltozás nem volt ésszerűen előrelátható; c) a körülmény megváltozása túlmegegy a normális változás kockázatán; és d) a beavatkozás társadalmi méretű igényt elégít ki.⁷⁴² A törvényhozó feladata meghatározni, és egyúttal felelőssége eldönteni, hogy melyek azok a területek, amelyeken a beavatkozás már jogalkotási kötelezettség.⁷⁴³ Az állami beavatkozás tehát e kereteken belül minősül ésszerűnek, és a korlátozásnak ekkor van alapos oka. A szerződési viszonyokba való állami beavatkozás *alapvetően* nem vonhatja maga után egyrészt – az említett Alkotmánybírósági gyakorlat értelmében – a személyek közötti *hátrányos megkülönböztetést*, másrészt *végző soron* nem járhat a piacgazdaság sérelmével sem. A szerződési szabadság *közérdekű korlátozása* sem mehet tehát el addig, hogy az adott jogterületen – például versenyjog, környezetvédelem – e szabadság értelmezhetetlenné váljon, vagy alapvető jogot vagy annak lényeges tartalmát megsértse.

A szerződési szabadság és a *tulajdonhoz való jog* kapcsolatára alapvetően a feltételezési viszony a jellemző, mivel bármelyik korlátozása a másik sérelmét is maga után vonhatja. Adott esetben ugyanis a rendelkezési jog korlátozása például a szerződést kötő másik fél kiválasztásának szabadságát sérti, illetve a szerződési szabadság korlátozása a tulajdonhoz való jog sérelmét is jelentheti. Az előbb írtakhoz hasonlóan a szerződési szabadság és a *munka*, illetve a *foglalkozás szabad megválasztásához*, valamint a *vállalkozáshoz való jog* egymással feltételezési kapcsolatban állnak. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint viszont a szerződési szabadság minősül átfogó kategóriának: a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog a szerződési szabadság egyik aspektusa.⁷⁴⁴ A munka világában azonban a szerződés a jogviszony alapja.⁷⁴⁵ Ha tehát a munkához való jog szabadsága nem érvényesül, úgy a szerződési szabadság sem képes ténylegesen megvalósulni. Ugyanez igaznak mondható a vállalkozáshoz való joggal összefüggésben is. Abban az esetben pedig, amikor a szerződési szabadság korlátozott, kétségbe vonható mind a vállalkozáshoz, mind a munkához való jog valódi érvényesülése.

A szerződési szabadsággal kapcsolatban tehát az a *fő megállapítás* tehető, hogy mivel a társadalmi, gazdasági változások miatt bekövetkezett erőteljesebb állami beavatkozás a

⁷⁴⁰ BH 1988. 80

⁷⁴¹ A Ptk. javaslatának miniszteri indokolásában kifejtettekből következően a Ptk. 241. § alkalmazására akkor és olyan tartalommal kerülhet csak sor, amikor a szerződés módosítása egyik félre nézve sem jár az elvállalt kötelezettségek jelentős értékbeli megnövekedésével.

⁷⁴² Vö. *Sólyom*: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. 131. o., 13/1990. (VI. 18.) AB határozat, ABH 1990. 54, 55, 32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 146, 151-154, 160, 54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993. 340, 341-343

⁷⁴³ 66/1995. (XI. 24.) AB határozat, ABH 1995. 338-339

⁷⁴⁴ 1178/B/1991. AB határozat, ABH 1993. 564, 565

⁷⁴⁵ Megjegyzendő azonban, hogy a munkához való jog alkotmányjogi és jogági megközelítése nem feltétlenül egyezik meg egymással.

magánjog világában is gyökeret vert, a klasszikus – polgári jogi – értelemben vett szerződési szabadság is – jellegét tekintve – megváltozott, és annak konkrét megjelenési formáját alapvetően a széles mozgástérrel rendelkező állam beavatkozása határozza meg. Ebből következően a szerződési szabadság – alkotmányjogi értelemben vett – tényleges megvalósulásával összefüggésben a mindenkor állami hatalom alkotmányos intervenciók lehetőségeit és az egyéb érintett alapjogoknak vagy „alkotmányos jogoknak” a szerződési szabadsággal való összefüggéseit indokolt figyelembe venni.

A korlátozással összefüggésben a *kivételességi formula* mint a bíróság általi szerződésmódosítás lehetősége – a felek rendelkezési autonómiáját korlátozva – a *kivétel kivételeként* határozható meg, a már fennálló szerződések tartalmának az állami általi megváltoztatása esetében pedig az állam magatartását meghatározó *korlátozások korlátozásaként* fogalmazható meg. Ebben az esetben azonban a korlát korlátozása nem a „főszabályhoz” való visszatérést jelenti. Másrészt figyelemre méltó, hogy bár a bíróság általi szerződésmódosítás elengedhetetlen feltételeit kell alkalmazni az állam általi szerződésmódosításra is, ez utóbbi kondíciói – a módosítás jellegének eltérő volta miatt – *különböző módon és eltérő tartalommal* kerültek megfogalmazásra. Az állami beavatkozás során a szerződési szabadsággal mint absztrakt joggal szoros kapcsolatban álló, a szerződési szabadságnak keretet adó, vagy azt megvalósító, magában foglaló *alapvető jog* vagy *alkotmányos intézmény nem sérülhet*. Ilyen lehet a piacgazdaság és a versenyszabadság intézménye, a tulajdonjog, a munkához és a vállalkozáshoz való jog, a diszkrimináció tilalma. Mivel a szerződési szabadság széles körben érintkezik más alapvető vagy alkotmányos jogokkal, intézményekkel, a köztük lévő kölcsönhatás alapvetően meghatározza a szerződési szabadság korlátozhatóságának határát. Ilyen összefüggésben a szerződési szabadság *korlátozásának két fokozata* lehet: az *első* még nem éri el a szerződési szabadsággal kapcsolatos alapjog lényeges tartalmának sérelmét, így alkotmányosnak tekintendő, a *második* fokozat viszont már ilyen korlátozással jár, azaz alkotmányellenesnek minősítendő. Véleményem szerint az alkotmányos jogokkal összefüggő sérelem esetében is megállapítható a vonatkozó „alkotmányos jog” lényeges tartalmának korlátozása.

f) *Állami feladatként* az állam kötelessége a piacgazdaságot fenntartani, és védelemben részesíteni, illetve a szociális jelzőt megérdemlő állapotot előidézni. E védelmet megalapozza a piacgazdasággal összefüggő számos alapjog állam általi tiszteletben tartásának kötelezettsége is.

Az állam e védelmi *kötelezettségének többféleképpen* is eleget tud tenni: piacgazdaságnak megfelelő *versenypolitika* alkalmazásával és a *versenyjog* eszközével, az *alapjogok* tényleges és hatékony *érvényesülésének biztosításával*, végül pedig az – előzőkhöz is kapcsolódó – *büntetőjog* eszközével. Ez utóbbit az indokolja, hogy – bár a gazdasági problémákat nem büntetőjogi módszerekkel kell megoldani, de – a piacgazdaságot is fenyegetik olyan visszaélések, amelyekkel szemben a büntetőjog eszközeivel is fel kell lépni. A *pénzmosás* például aláássa a piacgazdaságot, mivel tisztességtelen versenyt teremt a becsületes, illetve az alvilággal kapcsolatban álló vállalkozók között. A *bizalmas információkkal való visszaéléssel* az elkövető jogtalan előnyöket érhet el, vételeinél és eladásainál a saját hasznára manipulálhatja a keresleti vagy kínálati árakat.⁷⁴⁶

A gazdaságba történő állami *beavatkozás*, szabályozás megengedett, mivel e nélkül a kormányzat nem tudná a szabad versenyt, és ezen keresztül a piacgazdaságot fenntartani, illetve az általa választott gazdaságpolitikát megvalósítani, valamint szabályozatlanul, ellátatlanul maradnának olyan területek, amelyeken a piaci szabályozás nem érvényesül. A

⁷⁴⁶ Kertész Imre: Piacgazdaság és gazdasági bűnözés. 35. 38. és 39-40. o. Az egyes gazdasági bűncselekményekről lásd bővebben Gazdasági büntetőjogi tanulmányok. (szerk. Tóth Mihály – Gál István László) Pécs 2005. Az adócsalással összefüggésben lásd Szilovics: i.m. 59-64. o.

vegyes gazdaságokban a piac korlátozásainak a *szabad piac fenntartását kell szolgálniuk*. A felmerülő probléma az, hogy egyrészt nincs alkotmányos ismérv arra, mikor fordul e cél a visszájára, másrészt – és főleg – az adott gazdaságpolitika szerint más-más az ideális piaci szabadság.⁷⁴⁷ Az erről szóló törvényhozói elképzelést az alkotmányvédő szerv nem helyettesítheti a sajátjával.⁷⁴⁸ Változó kormányok változó gazdasági helyzetben gazdaságpolitikájukat szabadon alakítják, szabadon liberalizálnak, vagy szigorítják az irányítást. Ennek legvégső határát a piacgazdaság nyilvánvalóan ellehetetlenülése jelenti.⁷⁴⁹ A piacgazdaság korlátjaként tehát a megengedett állami beavatkozás határozható meg, amely napjainkban az állami beavatkozással szemben állított elméleti korlátokkal körvonalazható. A piacgazdaságba, a piac viszonyaiba történő állami *beavatkozás alkotmányjogilag nem tiltott*, mert az AB szerinti gazdaságpolitikailag semleges Alkotmányból sem a beavatkozás tilalma, sem annak nagysága nem vezethető le.⁷⁵⁰ A beavatkozásnak az AB értelmezésében negatív és pozitív korlátai vannak.⁷⁵¹ A *negatív korlát* a gazdaságpolitika területén az állam bizonyos tartózkodási kötelezettségét határozza meg általában. Az állami beavatkozás kritikus nagysága kizárólag elvontan és csak a szélső esetekre korlátozottan állapítható meg, amelynek túllépése már alkotmányellenes.⁷⁵² Az állami beavatkozással szemben állított negatív korlátokat jelenti egyrészt, hogy az állami beavatkozás nem sértheti magát a piacgazdaságot. Ezt szűken kell értelmezni: az olyan beavatkozás tilalmazott, amely *fogalmilag zárna ki a piacgazdaság létét*. Ilyennek minősülne az általános államosítás és a szigorú tervgazdálkodás. Az állam másrészt a szabályozása során a *piacgazdaság tényleges viszonyait* nem hagyhatja figyelmen kívül, illetve *nem regulálhat rosszhiszeműen* és tetszése szerint.⁷⁵³ A piac korlátozása továbbá semmilyen esetben *nem sérthet alapjogot*.⁷⁵⁴ Mivel a piacgazdasággal összefüggő – fentebb már felsorolt alapvető jogok és alkotmányi intézmények is a piacgazdaságon belül érvényesülnek, ezért azok *legszélső korlátai* is a *piacgazdaság nevezett korlátaiként fogalmazhatók* meg.⁷⁵⁵ Az állami beavatkozás *pozitív korlátjaként* határozható meg a piac viszonyaiba történő olyan beavatkozás, amely elsősorban a piac szabadságától teljesen független alapjogok és alkotmányos érdekek miatt – például környezetvédelmi, egészségügyi vagy éppen honvédelmi okokból – következik be.⁷⁵⁶ Pozitív, mivel a beavatkozást ezek érdekében teszi lehetővé, korlátot jelent viszont amiatt, mert a beavatkozó magatartás nem lehet olyan mértékű, amely az alapjogok vagy alkotmányos érdekek biztosításának mértékét túllépi, vagy a piacgazdaság negatív korlátaiba ütközik. Az állami tevékenységgel, illetve az AB értelmezési gyakorlatával kapcsolatban megállapítható, hogy nem fedezhető fel a funkciógaranciák alkalmazásának a gyakorlata, vagy az arra való törekvés.

⁷⁴⁷ Ezzel összefüggésben a magyar Alkotmány gazdaságpolitikai semlegességéről szóló részben megfogalmazottak egy részét ismétlem meg annak érdekében, hogy az Alkotmányban rögzített (szociális) piacgazdaságról teljes képet tudjak adni.

⁷⁴⁸ Abban a kérdésben érvényesítheti az Alkotmánybíróság saját véleményét, hogy mi teszi a piacgazdaságot végképp lehetetlenné. 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994. 117, 119-120

⁷⁴⁹ Vö. 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994. 117, 119-120

⁷⁵⁰ 33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993. 247, 249-250

⁷⁵¹ 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994. 117, 119-120

⁷⁵² Uo.

⁷⁵³ Az ezzel kapcsolatos problémát az okozza, hogy a jogalkotói hatalommal való visszaélés kérdésköre a magyar alkotmányjogban kidolgozatlan, de vö: Kiss László: Gondolatok. 291. oldaltól, Fábián: i.m. 28-33. o.

⁷⁵⁴ Vö. 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994. 117, 120, 31/1998. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1998. 247, 249-250

⁷⁵⁵ 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994. 117, 119-120. Mindez nem zárja ki, hogy a piacgazdaság mint alkotmányos feladat éppen a korábbi rendszerből fennmaradt, vele összeegyeztethetetlen intézmények lebontásának alkotmányossági értékelésekor szerepet játsszon. (Lásd például a kárpótlási ügyeket.) Uo.

⁷⁵⁶ 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994. 117, 119-120

III. A tulajdonalkotmány – a tulajdonhoz való jog

A tulajdoni garancia szavatolása nem csak történelmi, hanem jelenleg is aktuális és univerzális emberi jogi törekvés. A tulajdonhoz való jog alkotmányjogi szempontú vizsgálatának jelentőségét és indokoltságát a vizsgált alapjog azon jellemzője fejezi ki a legmarkánsabban, hogy az alapjogi rendszerben alig van más olyan alapvető jog, amely a társadalmi és a gazdasági rendszert úgy meghatározza, mint a mindenkorai tulajdoni rendszer. Ebből adódóan fontos, hogy egyrészt az alkotmányos valóságban milyen politikai, szociális, társadalmi változások mennek végbe, illetve ehhez a tulajdoni rendszer hogyan igazodik, másrészt az állam miként és milyen mértékben ismeri el, garantálja és védi a tulajdont. Az értékelést nehezíti, hogy a tulajdon fogalma, jelentése mindig vita tárgyát képezte, és a történelmi korok, illetve politikai áramlatok alapvetően befolyásolták.⁷⁵⁷ Az Ember és Polgár Jogainak Deklarációja például a sérthetetlen tulajdon szentségét deklarálta, Proudhonnál viszont a tulajdon megegyezik a lopással, a magántulajdonba történő jogszerű beavatkozásokat illetően országoként nagyon eltérő határok alakulhatnak ki.

1. Tulajdontípusok

a) Tulajdontípusok Európában

Tulajdontípusok szerint megállapítható, hogy az európai alkotmányok az ingatlantulajdon, az állami (önkormányzati), nemzeti vagyon (szlovén alkotmány 70. §), köz- és magántulajdon (olasz alkotmány 42. §), természeti erőforrások (szlovén alkotmány 70. §), különböző személyek (állampolgárok, jogi személyek, az államban székhellyel rendelkező jogi személy) tulajdona (észt alkotmány 32. §, szlovák alkotmány 20. §,) kategóriáját ismerik. A ingatlantulajdon szerzést szabályozza például az osztrák alkotmány(erejű) törvény, ami az állampolgárok általános jogairól szól (1867. dec. 21. 6. §). Az állami tulajdon kiterjedését litván alkotmány (47. §) tartalmazza, tételes felsorolása pedig a portugál alkotmányban található (83. §). Néhány alkotmány ún. speciális tulajdonformákat nevesít. Ilyenek általában a vizek, a föld, a föld méhének gyümölcs, flóra és fauna, különleges jelentőséggel (kulturális, történelmi, gazdasági, ökológiai stb.) rendelkező javak (horvát alkotmány 52. §,⁷⁵⁸ görög alkotmány 18. §,⁷⁵⁹ litván alkotmány 47. §,⁷⁶⁰ illetve csak a föld tekintetében az olasz alkotmány 44. §-a, a szlovén alkotmány 71. §-a.

Bár nem jelenít meg külön tulajdoni formát, de megemlítendő a tulajdonhoz való jogtól klasszikusan elválaszthatatlan *örökléshez való jog elismerése* (spanyol alkotmány 33. §), vagy annak garantálása (horvát alkotmány 48. §, észt alkotmány 32. §, szlovák alkotmány 20. §,

⁷⁵⁷ *Sven Bradke*: Ein Wirtschaftsverfassungsmodell für die Schweiz. Vorschläge neuer Wirtschaftsartikel für die schweizerische Bundesverfassung. Verlag Rüegger AG, Zürich 1997. 85. o. *Harmathy Attila*: A tulajdonjog alkotmányos védelme. Jogtudományi Közlöny 1989. 5. sz. 217. oldaltól.

⁷⁵⁸ A tenger, a tengerpart és a szigetek, a víz, a légtér, az ásványi gazdagság és más természeti források, valamint a föld, az erdő, a flóra és a fauna, a természet más részei, az ingatlan és a törvény által meghatározott a Horvát Köztársaság érdekét képező speciális kulturális, történelmi, gazdasági, vagy más ökológiai jelentőséggel rendelkező javak az állam védelmét élvezik.

⁷⁵⁹ Törvény határozza meg a bányák, kőfejtők, barlangok, archeológiai területek, kincsek, ásványok, felszín alatti és feletti vizek, illetve a föld alatti erőforrások tulajdonlását és az azzal való rendelkezést, illetve a lagúnák, nagy tavak tulajdonlását, kihasználását és igazgatását, valamint az ezek által létrehozott területek feletti általános rendelkezést.

⁷⁶⁰ Föld, belső víz, erdő, park állampolgári tulajdonban állnak; (a föld kincsei, a nemzetileg jelentős belső vizek, erdők, parkok, utak és történelmi, archeológiai, kulturális dolgok kizárólag a Litván Köztársasághoz tartozhatnak); a Litván Köztársaságnak kizárólagos tulajdonjoga van a területe feletti légtérén, a kontinentális talapzatán, és a Balti tenger gazdasági zónáján.

szlovén alkotmány 33. §). A portugál megfogalmazás sajátos és egyedülálló, mivel a 62. § szerint a magántulajdon átruházása lehetséges életben vagy halál esetére. Az EASZ csak a jogszerűen szerzett tulajdont ismeri el az örökül hagyás tárgyaként (II-77.cikk). Az olasz alkotmány e tekintetben a legrészletesebb, ugyanis a 42. § alapján törvény határozza meg a törvényes és a végrendeleti öröklés szabályait és korlátait, illetve az állam örökséghez való jogát.

A *szellemi tulajdon védelmének* alkotmányi rögzítése az újabb alkotmányok újítása. Változatos megszövegezések fordulnak elő. A lett alkotmány 105. §-a például a szerzői és szabadalmi jogokat védi, a szlovén alkotmány 60. §-a pedig a copyright és művészeti, tudományos, kutatási és feltaláló tevékenységből származó más jogoknak a védelmét garantálja. A svéd alaptörvény szerint a szerzőket, művészeket és fényképészeket megilletik a munkájuk feletti jogok a törvényben lefektetett rendelkezéseknek megfelelően (19. §). A legtömörebben a EASZ fogalmaz: a szellemi tulajdon védelmet élvez (II-77. cikk).

A magyar Alkotmány a piacgazdaságban⁷⁶¹ értelmezett tulajdoni formákról az I. fejezetében rendelkezik. Ennek megfelelően létezik köztulajdon és magántulajdon (9. § (1) bek.), a magyar állam tulajdonaként megjelölt nemzeti vagyon (10. § (1) bek.), önkormányzati tulajdon (12. § (2) bek.).⁷⁶² Utóbbihoz illeszkedik a 44/A. §, ami a helyi képviselő-testület jogaiként megfogalmazva tartalmazza az önkormányzatok alapjogait.⁷⁶³

Az alkotmányszöveg implicite tartalmazza a szövetkezeti tulajdont, mivel a 12. § (1) bekezdés szerint az állam támogatja az önkéntes társuláson alapuló szövetkezeteket, elismeri a szövetkezetek önállóságát. Ez azonban a szövetkezeti tulajdon nélkül nem valósulhat meg. Nem tulajdoni formát jelöl, de mindenképpen indokolt megemlíteni az Alkotmány 13. § (1) bekezdését, amelyben a Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz való jogot, mivel az többek között az említett tulajdonformák megvalósulásának a garanciáját is jelenti. Garanciális szabályként a magyar alkotmányozó is rendezi a kisajátítás kérdését, amellyel kapcsolatban megállapítható, hogy a megszövegezése és a tartalma alapvetően nem tér el európai alkotmányok hasonló rendelkezéseitől. A 13. § (2) bekezdése szerint ugyanis tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. A 14. § deklarálja, hogy az Alkotmány biztosítja az örökléshez való jogot.

Látható, hogy a magyar Alkotmány egyrészt részletességben messze elmarad az európai alkotmányok részletességétől, másrészt tartalmilag sem illeszkedik be megfelelően az európai hagyományokba. Mindazonáltal a témával összefüggésben szükséges elemezni a hivatkozott alkotmányi rendelkezéseket.

b) Az Alkotmány „magántulajdon”-ra vonatkozó rendelkezésének értelmezése

Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság piacgazdaság, ahol a magántulajdon és a köztulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül. Az alkotmányi megfogalmazás miatt a köz- és a magántulajdon egyenjogúsága és egyenlő védelme

⁷⁶¹ Magyar Köztársaság piacgazdaság, ahol a magántulajdon és a köztulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.

⁷⁶² Az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát.

⁷⁶³ 44/A. § (1) A helyi képviselőtestület: ...

b) gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat, az önkormányzat bevételeivel önállóan gazdálkodik, saját felelősségére vállalkozhat,

c) az önkormányzat törvényben meghatározott feladatainak ellátásához megfelelő saját bevételre jogosult, továbbá e feladatokkal arányban álló állami támogatásban részesül,

d) törvény keretei között megállapítja a helyi adók fajtáit és mértékét, ...

kapcsolódik a piacgazdasághoz, illetve a verseny és a vállalkozás szabadságához.⁷⁶⁴ A közgazdasági irodalom szerint ugyanis a magántulajdon,⁷⁶⁵ és a – dinamikus piacgazdaság elválaszthatatlan részeként megfogalmazható⁷⁶⁶ – hatékony verseny, illetve a szabad árucseré, valamint a csődmechanizmus (csőd és a vállalati szanálások) területei a piacgazdaság előfeltételeiként jelölhetők meg.⁷⁶⁷

E rendelkezéssel összefüggésben az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a köz- és magántulajdon egyenjogúsága és egyenlő védelme nem értelmezhető önállóan, annak valós tartalmát az Alkotmány tulajdonjogra, mint alapjogra vonatkozó rendelkezései adják.⁷⁶⁸ Ha azonban az Alkotmány szövegéből indulunk ki, akkor ez a felfogás nem tartható. Egyrészt azért, mert a magántulajdon ilyen szöveggörnyezetben a piacgazdasághoz kapcsolódik, tehát – bizonyos tekintetben – önállóan is értelmezhető. Mint önállóan interpretált egység azonban egyrészt függ a 13. § (1) bekezdésének tartalmától,⁷⁶⁹ de nem feltétlenül fedi le a 13. § által védett tárgyakat. Itt különösen a közjogi alapú jogosítványokra lehet gondolni, mivel azok a piacgazdasággal csupán érintőleges kapcsolatban vannak. Az állítás másrészt azért nem tartható, mert a két rendelkezés közt feltételezési viszony áll fenn. Ez abban ragadható meg, hogy ha a Magyar Köztársaság nem biztosítaná a tulajdonhoz való jogot, nem lenne értelme a köz- és magántulajdon egyenlőségéről beszélni, illetve az Alkotmány nem deklarálná kifejezetten a magántulajdoni rendet. E rendelkezés nélkül pedig a diszkriminációmentességre – a piacgazdaság fenntartásának kötelezettségén kívül⁷⁷⁰ – nem lenne tényleges garancia, mivel a 70/A. § csak a személyek⁷⁷¹ közti megkülönböztetést tilalmazza, míg a 9. § (1) bekezdése a tulajdoni formákra vonatkozóan mondja ki a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Az AB korai gyakorlatában⁷⁷² ezzel ellentétes álláspont jelent meg, ami szerint azért nincs összefüggés az Alkotmány 9. § (1) bekezdése és a 13. § között, mert a tulajdonhoz való jogot ez utóbbi a 9. §-ban foglalt különbségtétel nélkül fogalmazza meg.⁷⁷³ A későbbiekben⁷⁷⁴ ez az ellentmondás a két rendelkezés kapcsolatának elismerésében oldódik fel.

A 9. § (1) bekezdése és a 13. § (1) bekezdése közti kapcsolatot e rendelkezések történeti értelmezése is megerősíti. A rendszerváltozás során módosított Alkotmányban a gazdasági jogok, illetve a piacgazdaságra vonatkozó alapelvek vagy lényegi elemek ugyanis két

⁷⁶⁴ A piacgazdaság általános értelemben felfogott – tehát nem jogi – fogalmának nem lenne tartalmi eleme a tulajdoni formákra vonatkozó egyenlőségi szabály, de az alkotmányjogi megközelítés szükségessé teszi az Alkotmány szövegéből való kiindulást. Vö. a piacgazdaságnál írtakkal.

⁷⁶⁵ A magántulajdon felelősségteljes viselkedésre, az erőforrások hatékony felhasználására készlet, és összességében javítja a piacok gazdasági működőképességét. *Schlecht*: i.m. 106. o. A tulajdonhoz való jogra a jogi szakirodalmat lásd például *Vörös*: A gazdasági alkotmányjog egyes kérdései. 18. o., *Sonnevend Pál*: A tulajdonhoz való jog. In *Emberi jogok*. 637. o.

⁷⁶⁶ *Schlecht*: i.m. 11. o.

⁷⁶⁷ Vö. *Isachsen – Hamilton – Gylfason*: i.m. 73-81. o.

⁷⁶⁸ Értelmezett Alkotmány. 159. o.

⁷⁶⁹ Ezt az Alkotmánybíróság helyesen érzékelt.

⁷⁷⁰ Amelynek a sérelmét az Alkotmánybíróság azonban csak a szélső esetekben állapítja meg. Vö. 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994. 119-120.

⁷⁷¹ Vö. *Vörös*: A gazdasági jogalkotás... 248-249. o., 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991. 22, 27, 28/1991. (VI. 3.) AB határozat, ABH 1991. 88, 101, 1441/B/1990/2. AB határozat, ABH 1991. 508, 510-511

⁷⁷² 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990. 73, 81. Fontos rögzíteni azonban, hogy az AB e határozatában a tulajdoni formák egyenjogúságára és egyenlő védelmére vonatkozó alkotmányi rendelkezést az alapjogok alanyai szempontjából értelmezte, amikor kimondta, hogy az a jogi és természetes személyekre egyaránt vonatkozik. Lásd *Vörös*: A gazdasági alkotmányjog egyes kérdései. 17. o.

⁷⁷³ Hasonló álláspontot foglalt el *Vörös Imre* is, aki szerint a két rendelkezése között azért nincs összefüggés, mert a 9. § (1) bekezdésének nincs tulajdonvédelmi irányultsága. *Vörös*: A tulajdonhoz való jog ... 18-19. sz. 161. o. Összevetve az Alkotmánybíróság megállapításait, amelyek egyébként egymást követő bekezdésekben foglalnak helyet, megállapítható, hogy a testület önmagának mondott ellent.

⁷⁷⁴ 33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993. 247, 250

részletben jelentek meg, illetve kerültek módosításra.⁷⁷⁵ Ebből – a tárgyalt vonatkozásban – lényeges momentum, hogy a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogúsága és egyenlő védelme 1989-ben fogalmazódott meg, és a cél a *magántulajdonon alapuló piacgazdaság egyik garanciális feltételének megteremtése* volt.⁷⁷⁶ Annak a biztosítására törekedtek tehát, hogy ne valósulhasson meg újra az állami tulajdon egyoldalú privilegizálása.⁷⁷⁷ A tulajdoni formák jellemzőinek közvetlenül a piacgazdaság rögzítése után történő ilyen formában való deklarálása a rendszerváltás során megvalósuló modellváltásos alkotmányozásra jellemző.⁷⁷⁸ A tulajdonhoz való jog alkotmányi biztosítására „csak” 1990-ben kerül sor.

A „magántulajdon és a köztulajdon egyenjogúsága és egyenlő védelme” a magántulajdonosi rendszer kialakítása biztosítékként is értelmezhető, bár – a fentiek alapján – e tekintetben elegendő lehet az Alkotmány 13. §-a is.

c) Az állami tulajdon és nemzeti vagyon értelmezése

A *hatályos* Alkotmány 10. és 11. §-ai szerint a magyar állam tulajdona nemzeti vagyon,⁷⁷⁹ illetve az állam kizárólagos tulajdonának, valamint kizárólagos gazdasági tevékenységének körét törvény határozza meg; az állam tulajdonában álló vállalatoknak és gazdálkodó szervezeteknek a törvényben meghatározott módon és felelőséggel önállóan gazdálkodnak.⁷⁸⁰

A rendszerváltást megelőző jogrendben a tulajdoni felfogás tekintetében, bár különböző időszakokban eltérő módon, de mégis a meghatározó a társadalmi tulajdon, ezen belül pedig az állami tulajdon szerepe volt. Az állami tulajdon domináló szerepén nyugvó gazdaság döntően az önálló jogalanyisággal felruházott állami vállalatok (és egyéb gazdálkodó szervezetek) gazdálkodási tevékenységére épült, a fő gazdálkodó szervezetek az *állami vállalatok* voltak. A szocialista Alkotmány és az irányadó törvényi rendelkezések az állami tulajdon „egységességét és oszthatatlanságát” tételezték. Az állami tulajdon alkotmányosan deklarált *egysége és oszthatatlansága* azt fejezte ki, hogy az államnak *teljes tulajdonosi rendelkezési hatalma* volt a kezelésbe adott tulajdoni tárgy felett, azaz a tulajdonát a kezelőktől bármikor visszavehette, és azt közöttük feloszthatta, átcsoportosíthatta stb. Az állami tulajdon oszthatatlanságának és a strukturált tulajdoni felfogásnak két meghatározó eleme volt. Az egyik az államnak a tulajdon tárgya feletti *gazdasági (tulajdonosi) hatalmát*, a másik pedig a „kezelői jogot” gyakorló állami (társadalmi) szerveknek az *önálló tulajdonosi fellépésre* való jogosítványát jelentette. E két mozzanat az állami tulajdon egységén belül jól elkülöníthető: az első az ún. *belső*, a második a *külső jogviszony*. A belső jogviszony az állam, illetőleg gazdaságirányító szervei és a tulajdon tárgyat kezelő szervek közötti kapcsolat. Az ún. külső jogviszony a kezelői jogot testesítette meg. Az oszthatatlansága kritériuma tehát a tulajdonjogra és nem a „kezelői jogra” vonatkozott.⁷⁸¹ Az állami tulajdon oszthatatlanságára vonatkozó koncepció és évtizedekig alkalmazott gyakorlat a rendszerváltozáskor, az állami

⁷⁷⁵ E két legjelentősebb módosítás az 1989. évi XXXI. törvény, és az 1990. évi LX. törvény.

⁷⁷⁶ Vö. az Alkotmány magyarázatával. 266. o.

⁷⁷⁷ Vö. a törvényjavaslat indokolásával, illetve az Alkotmánybíróság 33/1993. (V. 28.) AB határozatával. ABH 1993. 247, 249-250. Lásd még a 15/1993. (III. 12.) AB határozatot, ABH 1992. 112, 125.

⁷⁷⁸ E véleményt lásd még *Vörös*: A tulajdonhoz való jog és az önkormányzatok. 27. o. Bár például az olasz alkotmány 42. §-a szerint a tulajdon magán- és köztulajdon.

⁷⁷⁹ Az 1989. évi XXXI. törvény állapította meg.

⁷⁸⁰ Mindkét utóbbi rendelkezést az 1990. évi XL. törvény határozta meg. A törvény indokolása szerint az e szakaszban rögzített vállalatok sajátosságait jobban tükrözi az „állam tulajdonában álló vállalat” mint az „állami vállalat” kifejezés.

⁷⁸¹ 17/1992 (III. 30.) AB határozat, ABH 1992. 104, 106-108

tulajdon lebontásakor alkotmányossági problémákat okozott.⁷⁸² Bár a piacgazdasággal az állami tulajdon elméletileg nem ellentétes, a verseny fenntartása mégis inkább a magántulajdont igényli.⁷⁸³

A hatályos alkotmányi megfogalmazás *indoka* az volt, hogy mivel az állam elsődleges feladata a társadalmi élet létfeltételeinek megszervezése, ezért az államnak bizonyos körben magának is tulajdonosnak kell lennie. A közhatalmi állam azonban a társadalom egyéb elemitől különváll, ezért a tulajdona a társadalmat alkotó magyar nemzet vagyonaként nyer megfogalmazást. Ennek megfelelően az állami tulajdonnal csak az egész népet képviselő szervezetek rendelkezhetnek.⁷⁸⁴ A piacgazdaságban az állami beavatkozás legfeljebb innovációkat támogató, vállalkozásokat ösztönző lehet, az állami vállalkozó tevékenység fő területeként az infrastrukturális beruházások jelölhetők meg,⁷⁸⁵ amelyek tekintetében azonban diligens paterfamiliasként kell az államnak viselkednie. Mivel az állami feladatellátás előfeltétele a vagyonnal való rendelkezés, ezért e körbe tartozónak fogható fel az állam adóztatási joga.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint az *állam nem lehet alapjogok alanya*, így az Alkotmány 10. § (1) bekezdésében meghatározott állami tulajdon nem esik alapjogi védelem alá.⁷⁸⁶ Az Alkotmánybíróság más határozatában azonban kimondja, hogy az Alkotmány 9. § (1) bekezdése a köztulajdon védelme körében az állami tulajdont is oltalmazza, az állam számára is biztosítja a tulajdonhoz való jogot.⁷⁸⁷ A döntés első felével egyet lehet érteni, a végével azonban nem, mert a 9. § (1) bekezdésből nem következik az, hogy tulajdonhoz való joga van az államnak. Hasonló állapítható meg azzal kapcsolatban is, hogy eltérően kell kezelni az államot amikor közhatalmi szervként lép fel, illetve amikor gazdasági jogalanyként szerepel a piacon.⁷⁸⁸ A regisztrációs díj esetében (33/2003. (VI. 19.) AB határozat) a tulajdon egyenlő védelméről van szó, de nem azért, mert az államnak mint magánjogi jogalanyának van tulajdonhoz való joga. E jog nem illeti meg, mert ez teljesen ellentmondana az alapjogok elméletének, az államnak csak ahhoz van joga, helyesebben kötelessége, hogy az általa alkotott jogszabályok a tulajdonát (ami egyébként köztulajdon) ugyanúgy, vagy a köztulajdoni minőségére tekintettel esetleg jobban⁷⁸⁹ védjék harmadik személyekkel szemben (ágazati szinten) mint az egyén tulajdonát.

d) Az önkormányzat tulajdonának értelmezése

Az önkormányzati alapjogok – amelyeket az AB hatáskörcsoportokként értelmezett – tekintetében az alkotmányi meghatározás jelöli ki a törvényi szabályozás kereteit, amit – éppen ezért – a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban Ötv.)

⁷⁸² Erről ld. bővebben *Drinóczi Tímea*: A tulajdonhoz való jog a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában – Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny 2004. 2. sz. 33-61. o., *Sólyom*: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. 615. o.

⁷⁸³ *Dürr*: i.m. 9. o.

⁷⁸⁴ Vö. az 1989. évi XXXI. törvény indokolásával.

⁷⁸⁵ *Kurtán*: Piacgazdaságtan. 40., 75., 76-78. o.

⁷⁸⁶ Ez igaz az állami vállalatok, illetve az állami vagyont kezelő egyéb szervek kezelésében lévő tulajdonra is. 1320/B/1990. AB határozat ABH 1991. 574, 575. Vö. *Vörös*: A gazdasági alkotmányjog egyes kérdései. 40-42. o. Lásd még *Zeller Judit*: A tulajdonhoz való jog az egyes tulajdontípusok tükrében. Kézirat 2005.

⁷⁸⁷ 17/1992. (II. 30.) AB határozat, ABH 1992. 104, 107

⁷⁸⁸ 59/1991. (XI. 19.) AB határozat, ABH 1991. 293, 295-296. Ez az ügy nem tulajdonjogi vonatkozású.

⁷⁸⁹ Vö. a kincstári egységes számlával szemben benyújtandó inkasszó ügyével. 23/2003. (V. 13.) AB határozat, ABH 2003. 313

részben megismétel, részben pontosít.⁷⁹⁰ A tulajdonra vonatkozó önkormányzati alapjogok egyrészt az Alkotmány 12. § (2) bekezdésében rögzítettek akként, hogy az állam tiszteletben tartja az önkormányzatok tulajdonát, másrészt a gazdasági autonómia köré szervezhetők, amelyről alkotmányi szinten a 44/A. §, törvényi szinten pedig az Ötv. IX. fejezete rendelkezik. A gazdasági autonómia megnyilvánulása a tulajdonosi jogok gyakorlását, az önálló gazdálkodást és felelős vállalkozást, a saját bevételhez való jogot öleli fel.⁷⁹¹

A *tulajdonosi autonómiával* összefüggésben az Alkotmánybíróság a 324/B/1991. AB határozatában megállapította, hogy a tulajdonost megillető jogosultságokat a képviselőtestület gyakorolja, és hogy az Alkotmány a helyi önkormányzat számára tulajdonjoga gyakorlása tekintetében ugyanolyan mértékű autonómiát biztosít, és ugyanolyan alkotmányos védelemben részesíti, mint ami minden más tulajdonost és gazdálkodó szervezetet megillet. A testület az 1/1993. (I. 13.) AB határozatában⁷⁹² a témával kapcsolatban kimondta, hogy a helyi önkormányzatok olyan autonóm közzogi testületek, amelyek egyrészt működési területükön közhatalmat gyakorolnak, másrészt tulajdonosként, vállalkozóként részt vesznek a polgári jogi forgalomban.

Az önkormányzat egyrészt *közhatalmi és közfeladatot ellátó szervként* végzi a helyi közügyek intézését, másrészt a helyi önkormányzáshoz való jog alapján az állammal szemben független és *alapjogi szintű védelemre szoruló* entitás.⁷⁹³ Emiatt, bár az alapjogi dogmatikában a közzogi jogi személyek általában nem hivatkozhatnak alapjogra, e szabály alól az önkormányzatok kivételt képeznek. Az Alkotmány 12. § (2) bekezdésében nevesített önkormányzati tulajdonhoz való alapjog a 13. §-ban meghatározott tulajdonhoz való joghoz képest differenciált jogot jelent, mivel az önkormányzati vagyon az ellátott funkcióhoz kötődő tulajdoni tárgyaktól függően nem homogén.⁷⁹⁴ Ez azt jelenti, hogy az önkormányzati tulajdon típusától függően vagy megilleti a 13. § teljes védelme, vagy csupán a 9. § tulajdoni formák egyenjogúságát és egyenlő védelmének a kitétele alkalmazható.

A *törzsvagyonba tartozó vagyontárgyak* elvonása egyértelműen az önkormányzati autonómia kiüresedéséhez vezetne, ezért az önkormányzatot közzogi jogalanyként is a magánjogi jogalanyoknak kijáró feltétlen és abszolút védelem illeti meg.⁷⁹⁵ Az önkormányzati tulajdon elvonása (korlátozása) viszonylagosabbá válásának alkotmányos határát az jelenti, hogy az elvonás vagy korlátozás a helyi önkormányzáshoz való kollektív alapjog sérelméhez, illetve az önkormányzati autonómia kiüresedéséhez vezet-e. Ugyancsak a 13. § vonatkozik az önkormányzatok *szabad vállalkozói tulajdonára*, függetlenül attól, hogy az Ötv. kimondja, a helyi önkormányzat vállalkozása kötelező feladatainak ellátását nem veszélyeztetheti, továbbá

⁷⁹⁰ A vonatkozó hatályos rendelkezések kritikáját lásd Vörös: A tulajdonhoz való jog és az önkormányzatok. 9-20. o., 64. és köv. oldalak.

⁷⁹¹ Vö. az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésének b)-d) pontjaival.

⁷⁹² ABH 1993. 27. 29

⁷⁹³ Ennek kifejtését lásd a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatban, Vörös Imre alkotmánybíró párhuzamos véleménye, ABH 1994. 391. oldaltól, vagy Vörös Imre: Dixi et salvavi. Különvélemények, párhuzamos indokolások. Logod Bt. 2000. 75-91. o.

⁷⁹⁴ Uo.

⁷⁹⁵ Vö. a 4/1993. (II. 12.) AB határozattal, a 37/1994. (VI. 24.) AB határozattal. A törzsvagyonnak egy másik szintje is megkülönböztethető, mivel az az önkormányzat legkötöttebb, legkorlátozottabb (forgalomképtelen, illetve korlátozottan forgalomképes) vagyonrészét jelenti: rendelkezési joga ex lege korlátozott. Ez azonban a köztulajdon alapvető társadalmi kötöttsége miatt szükséges és alkotmányos korlátozás. Hasonló álláspontot foglal el Vörös Imre is: tulajdonhoz való joga eme korlátozása tekintetében az önkormányzat azonban nem hivatkozhat alapjogi jogsérelemre, mivel a tilalom nem korlátozza az önkormányzati autonómiát. Éppen ellenkezőleg: a törvény által korlátozott, megkötött törzsvagyon az önkormányzat működéséhez szükséges legalapvetőbb anyagi feltételek fennmaradását garantálja. Ha azonban a korlátozás ezen a szemponton alkotmányos indok nélkül túlmenne, felmerülne az alapjogi jogsérelem. 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, Vörös Imre alkotmánybíró párhuzamos véleménye. ABH 1993. uo.

csak olyan vállalkozásban vehet részt, amelyben felelőssége nem haladja meg vagyoni hozzájárulásának mértékét. Jóllehet elsődlegesen e rendelkezések az önkormányzatot is megillető vállalkozás jogának korlátozásáról szólnak, mögöttesen az egyébként szabad önkormányzati vállalkozási vagyoni fölötti rendelkezései jog közvetett megkötéséről van szó,⁷⁹⁶ de ennek az *indoka* abban keresendő, hogy az önkormányzati tulajdon alapvetően olyan köztulajdonnak minősül, amelynek a feladata a helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása (Alkotmány 42. §).

Az önkormányzatok hatáskörébe utalt *közzolgáltatásokhoz* kapcsolódó vagyontárgyak elvonása az önkormányzati tulajdoni mivoltukat indokoltá tevő hatáskör sorsában osztozik: amíg a hatáskör önkormányzati, a hozzárendelt tulajdon is az, ha azonban az adott hatáskör ex lege államivá válik, a tulajdon is átszállhat az államra. E törzsvagyonnak nem minősülő vagyontárgyak közvetlenül szolgálják valamely önkormányzati feladat végrehajtását, illetve azok valamely önkormányzati hatáskör ellátásának tárgyi feltételei. Mivel rendeltetésük az, hogy az adott hatáskör, illetve feladat ellátását biztosítsák, a törzsvagyonhoz hasonló abszolút és feltétlen védelem nem indokolt. Adott esetben ugyanis nem az önkormányzat tulajdonhoz való jogának sérelméről, hanem arról van csupán szó, hogy a tulajdonjog együtt mozog a hatáskörrel (funkcióval). E köztulajdon vonatkozásában tehát nem lehet tulajdonhoz való jogról beszélni, vagyis az önkormányzat feladatkörének terjedelmét – így az ahhoz tartozó vagyontárgyakat – illetően nem feltétlenül van alapjogi helyzetben.⁷⁹⁷ Valamely önkormányzati funkció államivá válása esetében annak alkotmányosságát az dönti el, hogy a feladat átminősítése nem jelenti-e az önkormányzati önállóság alkotmányellenes korlátozását.⁷⁹⁸

Mindkét esetben igaz, hogy a képviselő-testület a 44/A. § (1) bekezdésének b) pontja szerint a *tulajdonost megillető jogokat gyakorolhatja*, mivel e rendelkezés *nem az határozza meg*, hogy a képviselő-testületet megilleti a tulajdonhoz való jog, hanem azt, hogy ha van tulajdona, akkor gyakorolja a releváns jogokat hasonlóan minden tulajdonoshoz, még az államhoz is. Vagyis *vitába* lehetne szállni azzal az elgondolással, miszerint az olyan tulajdoni tárgyak tekintetében, amelyek az önkormányzat közhatalmi és közzolgáltatási feladatainak ellátásához szükségesek, elegendő lenne az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdése b) pontjának védelme, azaz az alapjogoknál valamivel gyengébb biztosíték.⁷⁹⁹

Az önkormányzat az Ötv-ben meghatározott feladat ellátásához saját bevételre jogosult, a saját bevételhez való jog tehát célhoz kötött, illetve a feladataival arányban álló állami támogatásban részesül. Az AB kifejtette a 273/B/1992. AB határozatában,⁸⁰⁰ hogy a saját bevételhez való alapjog vonatkozásában az önkormányzatok egyenjogúsága nem a bevételi források, az állami támogatások egyenlő mértékéhez való jogot jelenti, hanem azt, hogy az Alkotmány alapján minden önkormányzat igényt tarthat arra, ha a törvény feladatot határoz meg számára, a törvényhozó gondoskodik e feladatokkal arányban álló bevételi források rendelkezésre bocsátásáról, vagy arányos állami támogatásban részesítse az önkormányzatot. Ehhez kapcsolódik az, hogy az önkormányzat a törvény keretei között jogosult megállapítani a helyi adók fajtáit és mértékét.

Az *önálló gazdálkodás* egyrészt azt jelenti, hogy az önkormányzat a bevételeivel önállóan gazdálkodik, ami az AB megállapításában⁸⁰¹ nem egyetlen jogosítvány gyakorlásában áll

⁷⁹⁶ 63/1994. (XII. 22.) AB határozat, Vörös Imre alkotmánybíró párhuzamos véleménye. ABH 1993. uo.

⁷⁹⁷ 56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996. 204

⁷⁹⁸ Vö. a 63/1994. (XII. 22.) AB határozatban Vörös Imre alkotmánybíró párhuzamos véleményével. ABH 1993. uo.

⁷⁹⁹ Vö. a 63/1994. (XII. 22.) AB határozatban Vörös Imre alkotmánybíró párhuzamos véleményével. ABH 1993. uo.

⁸⁰⁰ ABH 1993. 651, 652

⁸⁰¹ 2/1997. (I. 22.) AB határozat, ABH 1997. 27, 30

fenn, hanem döntési jogosultságok és gazdálkodási hatáskörök gyakorlásának összességét jelenti. Az önkormányzat feladataihoz igazodóan választja meg a gazdálkodás formáit, a veszteséges gazdálkodás következményeiért az állam nem tartozik felelősséggel, azok az önkormányzatot terhelik. Az önálló gazdálkodás értelemszerűen feltételezi a saját vagyont, amit többek között a saját bevételhez való jogon alapul. Az önkormányzat másrészt saját felelősségére vállalkozói tevékenységet folytathat. A helyi önkormányzatok gazdálkodását az Állami Számvevőszék ellenőrzi.⁸⁰²

Bár nem kötődik szorosan a tulajdonhoz való joghoz, a gazdasági autonómiát érinti, ezért érdemes néhány gondolatban szólni a pénzügyi alkotmány önkormányzati vonatkozásairól. A magyar Alkotmányban – tekintettel talán arra, hogy unitárius állam – nem találhatók financiai hatáskör megállapító szabályok, vagyis – esetleg vitathatóan – az Alkotmányból hiányoznak a pénzügyi alkotmány e szintű rendelkezései. A szövetségi államokban szövetségi alkotmányi szinten kell meghatározni a föderális állam és a „tagállamok” közti financiai feladatokat, hatásköröket és a felelősséget.⁸⁰³ A pénzügyi alkotmány az unitárius államban ilyen formában általában⁸⁰⁴ nem tud megjelenni. Esetleg hasonló jellegű elgondolásként lehet értékelni az Alkotmány helyi önkormányzatok pénzügyi autonómiáját deklaráló 44/A. §-át. Érdemes lenne talán e rendelkezést, különös tekintettel a feladatfinanszírozásra vonatkozó c) pontot, amely az Alkotmánybíróság szerint csak azt jelenti, hogy az államnak a finanszírozás lehetőségét kell megnyitnia. Ezt az önkormányzati alrendszer működésének kiszámíthatósága érdekében lenne szükséges átgondolni, és ezzel párhuzamosan annak garanciái is kidolgozandók. Ugyancsak hasznosnak bizonyulna a legmagasabb jogforrási szinten rendezni a pénzügyi alkotmány e vonatkozású fiskális részét.⁸⁰⁵

e) A tulajdoni formák egyenjogúsága és egyenlő védelme

Felmerül a kérdés, hogy a magántulajdonosi rendszer kialakulása után mi a funkciója a tulajdoni formák egyenjogúságának és egyenlő védelmének.⁸⁰⁶ Az „*egyenjogúság*” betöltötte funkcióját az állami, társadalmi tulajdon lebontásának folyamatában, a kialakult piacgazdasági viszonyok között nem igazán értelmezhető alkotmányi tétellé vált.⁸⁰⁷ Ez különösen igaz annak az AB álláspontnak a fényében, ami szerint a piacgazdasághoz kötődő alkotmányi rendelkezések a gazdasági élettel összefüggő diszkrimináció tilalmát is

⁸⁰² A témáról lásd kimerítőbben *Vörös: A tulajdonhoz való jog és az önkormányzatok*. 64. és köv. oldalak.

⁸⁰³ Vö. például a GG X. fejezetével, vagy a Svájci Szövetségi Alkotmány 3. cím 3. fejezetével.

⁸⁰⁴ Bár lásd az olasz alkotmány II. Részének V. Címét, illetve a vonatkozó szakirodalmakat: *Roberto Romboli – Antonio Ruggeri: Devolution e drafting (a oscuro testo non fare chiara glossa... www.forumcostituzionale.it/contributi/devolution.htm (2005.8.24.), Adele Anzon: Un passo indietro verso il regionalismo „duale”. In Il nouvo Titolo V della parte II della Costituzione – Primi problemi della sua attuazione. www.associazionecostituzionalisti.it/materiali/convegni/aic200201/anzon.htm (2005.08.24.), Cesare Pinelli: L’ordinamento repubblicano nel nouvo impianto del Titolo V. In Il nouvo Titolo V della parte II della Costituzione – Primi problemi della sua attuazione. www.associazionecostituzionalisti.it/materiali/convegni/aic200201/anzon.htm (2005.08.24.)*

⁸⁰⁵ A MÖOSZ titkára szerint a költségvetési javaslatot önkormányzati szinten véleményezők a gyakorlatban sok esetben a sajtóból értesülnek arról, hogy hogyan halad a jogalkotási munka, miközben a jogalkotó egyébként a Jatv. rendelkezéseit tiszteletben tartva minden önkormányzati országos szövetségnek differenciálás nélkül küldi meg a jogszabálytervezeteket.

⁸⁰⁶ A problematika jelentős tudományos érdeklődésnek adott teret a 2005. szeptember 2-3-án Łódź-ban rendezett konferencián. Konferenci: Własność – zagadnienia ustrojowo-prawne. Porównanie rozwiązań w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. A kérdést érintette előadásában például Aleksandr Michailowich Arbuzkin, Marian Grzybowski, Egidijus Šileikis.

⁸⁰⁷ Az Alkotmánybíróság az állami tulajdon kérdéskörével foglalkozó 836/B/1990. AB határozatában utalt arra, hogy a tulajdoni formák egyenjogúsága azt is jelenti, a tulajdonról való rendelkezés joga minden tulajdonos egyaránt megillet. ABH 1991. 732, 733

megfogalmazzák. Ennek jelentősége abban áll, hogy – a piacgazdaság szintjén – *nem zárja ki* a köztulajdon és a magántulajdon különbségének megfelelően az eltérő szabályozást, viszont *tilalmazza* az olyan szabályozást, ami az állami tulajdon egyoldalú privilegizálását valósítaná meg.⁸⁰⁸

Az „egyenlő védelem” posztulátumával más a helyzet, mert bár az is jelentős szerepet töltött be a gazdasági rendszerváltozásban, a jövőre nézve is jelentőséggel rendelkezik a jogalkotó állammal szemben. A tulajdoni formák egyenlő védelme értelmezhető vertikálisan, vagyis állam-alapjogi jogalany relációjában, illetve felfogható horizontálisan is. Az egyenlő védelem vertikális vonatkozásában történő felfogása figyelemmel a 13. §-ra felesleges. Ha mégis ilyen értelemet nyerne, akkor sem igazán a tulajdoni formákra vonatkozna – e tekintetben tehát e kitélt is lehet rendszerváltó rendelkezésnek tekinteni –, hanem a tulajdon funkciója szerinti differenciált tulajdoni tárgyakra. Az az önkormányzati tulajdon, ami élvezi az alapjogi védelmet nyilvánvalóan nem minősül magántulajdonnak (9. § (1) bek.), de a tulajdonának (13. §) állammal szembeni védelmét garantálni kell. E köteletség az egyént megillető tulajdon (13. §) tekintetében evidencia. Az is egyértelmű, hogy vertikális szinten értelmezhetetlen lenne az állami tulajdon mint köztulajdon állammal szembeni védelme. Indokoltabb inkább a horizontális értelmezési szintet fenntartani az egyenlő védelem értelmezése esetében, vagyis leszögezhető, hogy a 9. § (1) bekezdésnek alapjogi védelmi vonatkozása nincsen, de a tulajdonvédelem szempontjából azt fejezi ki, hogy a jogalkotónak a jelzett tulajdoni formákat ágazati jogi – magánjog (pl. birtokvédelem), büntetőjog (vagyon elleni bűncselekmények) – egyenlő jogi védelemben kell részesítenie a harmadik személyek beavatkozásával szemben. Ez azonban nem jelent egyenjogúságot, mivel adott esetben a köztulajdon szociális kötöttségére tekintettel nagyobb védelmet igényel.

Az egyenjogúság tehát nem jó, szerencsétlen kifejezés, mert a rendszerváltozáson kívül másra nem nagyon lehet vonatkoztatni. Helyette az Alkotmánynak csak az egyenlő védelmet vagy esetleg az egyenlő kezelést kellett volna/kellene megfogalmaznia, vagy az „egyenlő védelem és az egyenlő védelem” kitételéről le kellene mondania.

f) A szövetkezeti tulajdon értelmezése

Az Alkotmány a 12. § (1) bekezdése alapján az állam támogatja az önkéntes társuláson alapuló szövetkezeteket, elismeri a szövetkezetek önállóságát. A szövetkezetek alkotmányos védelmét 1989-ben az a – nyilvánvalóan politikai megfontolásokon alapuló – elképzelés alapozta meg, hogy a szövetkezeti mozgalom, a termelői öngazgatás és az önkormányzati tulajdon fontos értéke és nélkülözhetetlen feltétele a magyar gazdasági-társadalmi fejlődésnek. A szövetkezetek önállóságának biztosítása pedig a gazdasághoz való kapcsolódás szervezeti alapfeltételeit teremti meg. Az 1990. évi XL. törvény a korábbi szövetkezet mozgalmi jellegének háttérbe szorítása következtében a szövetkezetek támogatására helyezte a hangsúlyt e szervezetek elismerése mellett. Látható tehát, hogy az alkotmánymódosító hatalom nem tűnődött el a szövetkezetek alkotmányi intézményként való deklarálásának szükségessége felett, hanem e tekintetben is mechanikusan meghagyta a korábbi alkotmányi keretet, és kiszórta belőle a szocialista jellemzőket. A *szövetkezetek* vonatkozásában tehát az

⁸⁰⁸ Vö. *Vörös*: A gazdasági jogalkotás... 251-252. o. Az ezzel kapcsolatos problémák az Alkotmány 70/A. §-ánál alkalmazott módszer alapján kerülnek elbírálásra. 21/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990. 39/1992. (VII. 16.) AB határozat, ABH 1992. 238. Erre vonatkozóan lásd a 9. § (1) bekezdésében található magántulajdon értelmezését. A védelem terjedelmének és intenzitásának a tulajdon alanya szerinti eltérő rendezése személyek közti diszkriminációnak minősül. 59/1992. (XI. 6.) AB határozat, ABH 1992. 271, 273

alkotmány jelentősen módosult, amely a tényleges társadalmi-gazdasági viszonyok változásának eredményeként fogható fel.

Felvethető azonban, hogy – hasonlóan a tulajdoni formák egyenjogúságának és egyenlő védelmének elvéhez – a szövetkezetek önállóságának alkotmányi garantálása már nem feltétlenül szükséges, tekintettel arra, hogy ma ennek semmilyen oka nem áll fenn. Ha a szövetkezetek alkotmányi intézményként jelennek meg, joggal kérdőjelezhető meg a többi jogi személy ilyen szabályozásának a hiánya.⁸⁰⁹

Az AB a 21/1990. (X. 4) AB határozatában értelmezte az Alkotmány 13. és a 12. §-át. A testület kifejtette, annak ellenére, hogy az Alkotmány a szövetkezeti tulajdonra nézve *kifejezett rendelkezést nem tartalmaz*, a szövetkezetek önállóságának állami elismerése *magában foglalja* a szövetkezetek tulajdonhoz való jogának elismerését is. Az Alkotmány 13. § (1) bekezdése a 12. § (1) bekezdésével összefüggésben következképpen úgy értelmezendő, hogy a Magyar Köztársaság biztosítja a tulajdonhoz, így a mezőgazdasági termelőszövetkezeteknek a tulajdonukban lévő termőföldre való jogát is.⁸¹⁰ Ebből következően az AB – helyesen, a rendszerváltozás, illetve a totális alkotmányrevízió gazdasági következményeit figyelembe véve – arra az álláspontra is helyezkedett, hogy figyelemmel az Alkotmány 9. §-ára a mezőgazdasági termelőszövetkezetek tulajdonát nem illeti meg több védelem, mint a gazdasági élet más szereplőinek tulajdonát, illetve mint a tulajdont általában.

Az Alkotmánybíróság 1996-ban, illetve 1998-ban⁸¹¹ foglalta össze a szövetkezetekre vonatkozó ismereteket. Eszerint a szövetkezetek – mint a gazdasági élet nem természetes személy jogalanyainak – *gazdasági-szervezeti autonómiájának* alapja az Alkotmánynak a szövetkezeti önállóságról rendelkező 12. § (1) bekezdése, a piacgazdaságot deklaráló 9. § (1) bekezdése, a vállalkozáshoz való jog, a tulajdonhoz való jog, valamint az egyesülési szabadság.⁸¹²

Fontos megjegyezni, hogy mind az önkormányzati tulajdont, mind a szövetkezeti tulajdont érintette a társadalmi tulajdon lebontása, illetve az ezzel foglalkozó alkotmánybíróági határozatok.⁸¹³ A Magyar Köztársaságban ugyanis ennek során a tulajdoni rendszert átalakító törvények a társadalmi tulajdon egykori létrehozásából származó terheket és az 1989. október 23-ai alkotmánymódosítás folytán esedékessé vált kötelezettségeket is elosztották azok között, akik a társadalmi tulajdont ingyenesen megszerezték. Az Alkotmánybíróság ez alkotmányosnak ítélte és kifejtette, hogy e teherelosztás nem polgári jogi jogutódlás, és nem is tulajdonosi aktus – hiszen a terheknek csak egy része jogi kötelezettség, más része az átalakulás társadalmi költsége – továbbá nem automatikus vagy mechanikus folyamat, hanem a tulajdoni rendszert átalakító törvényhozás valósítja meg, mindenkor gazdasági és politikai céljait követve. Ilyen cél például a jelenlegi szövetkezeti tulajdon átalakítása a szövetkezeti tag magántulajdonosok közös tulajdonává; hasonló feladat az önkormányzati tulajdon létrehozása. Amíg az érintett vagyontárgyra nézve az átalakulás be nem következett, nincs *joga* az új tulajdoni forma jövődő alanyának arra, hogy a korábbi társadalmi tulajdon ez alól a teher alól mentesen alakulhasson át magántulajdonná, vagy nyerjen új tulajdont. Amint az

⁸⁰⁹ Az alkotmányozó hatalom döntésének megfelelően természetesen a szövetkezetekről az alaptörvény rendelkezhet. E megoldást választotta az olasz alkotmányozó hatalom is. A magyar és az olasz alkotmányi rendelkezések között azonban az alapvető különbség, hogy a magyar – eltérően az olasztól – nem szabályozza a „gazdasági kapcsolatokat”. Vö. az olasz alkotmány III. címével, amely a munkával, a tulajdonnal, a magánkezdeményezéssel, a munkavállalók vállalatigazgatásban való részvételével, a szövetkezetekkel, illetve a megtakarításokkal foglalkozik.

⁸¹⁰ ABH 1990. 73, 79, 81

⁸¹¹ 595/B/1992. AB határozat, ABH 1996. 383, 387-388, 598/B/1993. AB határozat, ABH 1998. 557, 561

⁸¹² Részletesebben lásd *Az Alkotmány magyarázata*. 273-277. o.

⁸¹³ 16/1991 (IV. 20.) AB határozat, ABH 1991. 58, 63, 64

átalakulás folyamata megtörtént, az új tulajdon védelme természetesen teljes, azaz e vonatkozásban nincs alkotmányos lehetőség a társadalmi átalakulás terhének utólagos vagy visszamenőleges szétosztására.

A magyar Alkotmány tulajdoni formákra vonatkozó szűkszavú, és többé-kevésbé a szocialista alkotmány szövegezését alapul vevő szabályai, illetve azok hiánya több kivetni valót is hagy maga után. Ezeken a problémákon az Alkotmánybíróság mindenkre kötelező erővel hozott döntései segítenek, ezek azonban nem helyettesíthetik az alkotmányozó hatalom által megfogalmazott rendelkezéseket. Az európai mintákkal összevetve a magyar alaptörvény nagy hiányossága, hogy nem rendelkezik a szerzői jogról, mint a tulajdonhoz való jog egyik megnyilvánulási formájáról.

2. A tulajdonhoz való jog

a) A tulajdonhoz való jog fogalma és funkciója, illetve jellege

A tulajdonhoz való jog alkotmányjogi szempontú vizsgálatának jelentőségét és indokoltságát a vizsgált alapjognak az a jellemzője fejezi ki a legmarkánsabban, hogy az alapjogi rendszerben alig van olyan más alapvető jog, amely a társadalmi rendszert úgy meghatározza, mint a mindenkorai tulajdoni rendszer. Ebből adódóan fontos, hogy egyrészt az alkotmányos valóságban milyen politikai, szociális, társadalmi változások mennek végbe, illetve ehhez a tulajdoni rendszer hogyan igazodik, másrészt az állam miként és milyen mértékben ismeri el, garantálja és védi a tulajdont. Az értékelést nehezíti, hogy a tulajdon fogalma, jelentése mindig vita tárgyát képezte. A tulajdongarantálás, illetve tulajdonvédelem feladata – amelyből a tulajdon alkotmányjogi értelemben felfogott funkciója következik – az egyéneknek a vagyoni jog területén olyan szabadság biztosítása, amely lehetővé teszi számukra az élet saját felelősségen való alakítását. Amennyiben adott alkotmányokban a tulajdonhoz való jog elemi, alapvető értéként jelenik meg, indokolt azt a funkciójának megfelelően olyan alapjogként kezelni, amely az állami beavatkozástól szemben, illetve minden vagyoni érdek elleni jogtalan behatástól véd. A tulajdonhoz való jog alapjogi szisztémában való helye képezi e jog fogalmának, jellemzőinek és tartalmának háttéranyagát, ad hozzá értelmezési keretet. Mivel a vizsgálódás alapja az alapjogi rendszer, így az alábbiakban az alkotmányjogi értelemben vett tulajdonhoz való jog főbb jellemzői kerülnek meghatározásra.

A tulajdon alkotmányjogi értelemben felfogott általános és funkcionális fogalma az Alkotmánybíróság tulajdonvédelemmel foglalkozó határozatainak elemzéséből határozható meg. A *definíció alapját* az az alkotmánybírói felfogás adja, mely szerint az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. E különbség elsősorban az egymással – bizonyos tekintetben – kölcsönhatásban lévő két jellemzőben nyilvánul meg. Az egyik a tulajdonhoz való jog alapvető jogként való értelmezése és az alkotmányos tulajdonvédelemnek a polgári jogi tulajdonvédelmen túli kiterjesztése,⁸¹⁴ illetve a tulajdon funkcionális értelemben való felfogása. Ehhez adódik hozzá az a követelmény, hogy minden jogágnak – így az alkotmányjognak is – ki kell dolgoznia saját fogalomrendszerét, amely az alkotmány jogállambeli helyéből, fogalmából és funkciójából, illetve az egyes alkotmányi intézmények, értékek és alapjogok speciális tartalmából és funkciójából adódóan más jogágakétól eltér. A saját fogalom kialakítása azért is szükséges, mert a törvényhozó az alkotmány értelmezésében, vagyis a tulajdonvédelem

⁸¹⁴ Ezt mintha nem ismerte volna fel Balogh Zsolt, aki szerint az „Alkotmány 'a' tulajdonról, illetve tulajdonjogról szól. *Az Alkotmány magyarázata*. 270. o. A tulajdonhoz való jog és a tulajdonjog különbségéről lásd Vörös: A gazdasági alkotmányjog egyes kérdései. 37-40. o.

konkretizálásának „kialakítási” folyamatában tevékeny részt vállal. Ennek oka kettős: a tulajdonhoz való jog olyan szabadságjog, amelyet a törvények jelentős mértékben alakíthatnak és konkretizálhatnak, a tulajdon biztosítása – ellentétben a legtöbb alapjoggal – a jog által alkotott berendezkedést, jogintézményt is véd. Az alkotmány a (magán)tulajdont tehát nem csak olyan mértékben szavatolja, amennyire a törvényhozók azt engedik.⁸¹⁵ E megfontolások a tulajdonvédelemnek tágabb teret nyitottak, a tulajdon szociális kötöttségének a felismerése viszont a tulajdonosi autonómia korlátozási lehetőségeinek kitágulását eredményezte. Az alkotmányjogi értelemben felfogott tulajdonhoz való jog és a tulajdonjog közt megnyilvánuló eltérések pedig ezekből a különbségekből adódnak. Természetesen a tulajdonhoz való jog alkotmányjogi értelmezése nem teszi feleslegessé a magánjogi tulajdonfogalmat, sőt az az alkotmányos tulajdonvédelem egyik részelemét képezi. Ezt maga az Alkotmány igazolja, amikor a 14. §-ban biztosítja az öröklés jogát. A magánjogi felfogást felhasználva tehát az *öröklési jognak* is van tulajdonjogi vonatkozása.⁸¹⁶

A tulajdonhoz való jog *általános értelemben* az egyik legkorlátozhatóbb, mindenkit megillető gazdasági alapjog.⁸¹⁷ A tulajdonhoz való jog *mindenkit megillető* alapvető jogként való meghatározása azt juttatja kifejezésre, hogy mind a magánszemély – az állampolgárságtól függetlenül – mind a jogi személy – kivéve az állam – ezen alapjog alanya lehet, illetve ezeknek az alanyoknak azonosak a jogai és a kötelezettségei.

A tulajdonhoz való jog alkotmányjogi és *funkcionális értelemben* a személyes autonómiát közvetlenül, illetve közvetetten biztosító alapvető jog. A személyes autonómiát közvetlenül a tulajdoni tárgy, a tulajdon állaga – mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapja – garantálja, közvetetten pedig a tulajdon szerepét – annak helyettesíthetősége miatt – átvevő vagyoni jogok, illetve közjogi alapú jogosítványok alapozzák meg. E meghatározás a tulajdon funkciójának figyelembe vételére, és következetes alkalmazására épül, amelynek lényege: az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa. A funkcionalitásnak ez az elve azt is magában foglalja, hogy a társadalombiztosítás a *saját* vagyonon – vagyis munkán – alapuló biztonság helyébe lép, illetve, hogy a biztosítási igények fedezetét a törvény nem vonja el.⁸¹⁸

A tulajdonnak az *emberi létezésre vonatkozó, alapvető jelentősége* van, mivel az egyén szempontjából alapvetően a materiális lét alapját jelenti, *gazdaságilag* pedig a társadalmi, állampolgári függetlenség biztosításának teremti meg az előfeltételét. Tulajdon nélkül az individuum kiszolgáltatott, a társadalom és a gazdaság akkor minősülhet szabadnak, ha van tulajdon. Ebből következően a *tulajdon általános funkciója* egyrészt a vagyoni jogi területen történő személyi szabadság biztosítása, illetve a saját felelősségű életalakítás lehetővé tétele.

A tulajdonhoz való jog *védőjogként* olyan negatív jellegű *parancsként* határozható meg, amely tartalmilag tartózkodási kötelezettséget fogalmaz meg (szűkebb értelemben felfogott státusz negatívus), és amely a tulajdonhoz való jogból fakadó jogi helyzet zavartalan fennállását és élvezetét garantálja. A tulajdonhoz való jog *közjogi igényként* való felfogása

⁸¹⁵ Gutmann – Klein – Paraskewopoulos – Winter: i.m. 24. o. Ellentétes felfogást lásd Bradke: i.m. 85. és 86. o., Katz: i.m. 378. és köv. oldalak, Sonnevend: i.m. 644. o.

⁸¹⁶ A külföldi alkotmányok közül több ilyen megoldást alkalmaz: például az olasz alkotmány 42. §-a, a Cseh Köztársaság Alapvető Jogok és Szabadságjogok Chartája 11. §-a, az észt alkotmány 32. 6 § (4) bekezdése.

⁸¹⁷ Balogh a tulajdonhoz való jogot a szociális jogok közt tárgyalja, Sajó nem is tekinti alapjognak. Balogh: Paradigmaváltás... 365. o. Sajó András: A materiális természetjog árvái, avagy hogyan védi Alkotmánybíróságunk az elesetteket. Magyar Jog 1996. 4. sz. 209. o.

⁸¹⁸ Alaphatározatként lásd: 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993. 373. Súlyom: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. 645., 646. o. 44/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 207, 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995. 264, 268, 38/1996. (IX. 25.) AB határozat, ABH 1996. 130. Ezekről lásd bővebben később.

továbbá megalapozza a jogalanyok állammal szembeni tulajdonhoz való jogra történő *hivatkozását*.⁸¹⁹ A tulajdonhoz való jog – a történeti kialakulásában és napjainkban is – az állammal szemben olyan *közjogi igényt* is kifejez, amely alapján az államnak alapvetően és főszabályként – kivételes esetektől eltekintve, amelyeket azonban szintén az Alkotmánynak kell tartalmaznia – *tartózkodnia kell* az alapjog alanyának tulajdonosi pozíciójába való *behatolástól*. A tulajdonhoz való jog az államra azt a kötelezettséget is rója, hogy *köteles biztosítani a tulajdonhoz jutás elvi lehetőségét* és a már *megszerzett tulajdon védelmét*, illetve a tulajdonjog *korlátozása elleni garanciákat*⁸²⁰ (tágabb értelemben felfogott státusz pozitívusz).

A tulajdonhoz való jog mindenkit megillető *emberi jog*. *Tartalma* szerint a gazdasági szabadságjogok, *funkciója* alapján a védőjogok csoportjába sorolható, *gyakorlási módja* szerint egyéni és kollektív jogként is meghatározható, míg *kialakulása* szerint első generációs alapjognak minősül. Az alapjogok, alapszabadságok először az abszolutizmus teljhatalmával szemben fogalmazódtak meg. A szabadság alatt legelőször az *egyénnek* a közhatalommal szembeni biztonságát értették, és e körbe vonták például a vallásszabadságot, a véleménysszabadságot, a személyi szabadságot, illetve a tulajdon védelmét. A tulajdon tehát a *szabadság* egyfajta – *gazdasági* – *manifesztációjának* tekinthető,⁸²¹ ami ilyen minőségében emberi jog.

A tulajdonhoz való jog e fejlődési szakaszban a különböző nyilatkozatokban, okmányokban jelent meg: az Ember és Polgár Jogainak Deklarációjában, a Virginiai Nyilatkozatban.⁸²² A XIX. században a magánjog kezd eltávolodni a klasszikus közgazdasági kíváncsolomtól, amely a teljes versenyszabadságot, a gazdasági liberalizmust és az individualizmust tekintette a vagyoni jog alapeszméinek. Ekkor jelennek meg – jobbra törvényi szinten – a tulajdoni rend kötétségei: az elidegenítési és terhelési tilalmak, az otthon védelme, a szociális lakástulajdon.⁸²³ A tulajdonhoz való jog – a gazdasági és szociális jogokhoz hasonlóan – az alkotmányokban az I. világháború után jelent meg, ahol a megfogalmazására az általánosság volt jellemző. A szocialista államokban a (magán)tulajdonhoz való jog a gazdasági rendszernek megfelelően nem volt biztosított,⁸²⁴ a magánjog viszont ekkor is rendelkezett a tulajdonról.⁸²⁵ A rendszerváltozás során a jogállami intézmények, illetve a piacgazdaság kialakítására vonatkozó követelménynek megfelelően és annak következtében az Alkotmány biztosította a tulajdonhoz való jogot, illetve felállította – többek között – az Alkotmány erga omnes értelmezésével felruházott Alkotmánybíróságot. Mivel a testületnek már a működése kezdetén szembe kellett néznie azzal a feladattal, hogy ki kell dolgoznia a tulajdonvédelem koncepcióját, a kezdetekben az Alkotmánybíróság a 13. § (1) bekezdése értelmezési (vagy védelmi) körébe a polgári jogi tulajdont vonta be. Az alkotmányos tulajdonvédelem jelenlegi elméletének – tárgyának, tartalmának, korlátozási lehetőségeinek stb. – kialakításában a testület ugyanúgy szükségszerűen nyúlt a magánjogi tulajdonfogalomhoz, mint a német alkotmánybíróság, vagy az Emberi Jogi Bíróság döntéseihez.⁸²⁶

⁸¹⁹ Vörös Imre alkotmánybíró párhuzamos véleménye. 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993. 373, 394

⁸²⁰ Uo.

⁸²¹ Marini: i.m. 1. o.

⁸²² Marini: i.m. 2. o., Sonnevend: i.m. 639. o., Alkotmánytan. 198. o.

⁸²³ Lábady: i.m. 49. o.

⁸²⁴ Ld. Alkotmánytan. 190. o.

⁸²⁵ Vö. például a Magyar Népköztársaság Polgári Törvénykönyvéről szóló 1959. évi IV. törvény VIII-XII. fejezeteivel, amelyek a tulajdonjog formáiról, a tulajdonos tárgyairól, a tulajdonjog tartalmáról és védelméről, a tulajdonjog megszerzéséről, illetve a közös tulajdonról szólnak. Vö. *Staatsrecht der DDR*. 135-137. o.

⁸²⁶ A 64/1993. (XII. 22.) AB határozat (ABH 1993. 379-382) megállapította, hogy a magyar Alkotmánybíróság tulajdonvédelmi felfogása összhangban van az Emberi Jogok Európai Egyezményével és az Emberi Jogi Bíróság ítélezésével. *Sólyom*: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. 640. o.

b) A szociális kötöttség

A tulajdonhoz való jog biztosításának *jogi alapja* a szabad rendelkezés, a saját vagyon és az értékteremtő munka, amelyeket a szociális funkció egészít ki. Ennek következtében a tulajdonhoz való jogot nem csupán individuális jogként kell értelmezni.⁸²⁷ A tulajdonhoz való jog egyben szociálisan kötött is: az Alkotmány, bár ezt *expressis verbis* nem mondja ki – hasonlóan a többi alkotmányhoz – a *szociálisan kötött tulajdont* védi. A szociális kötöttség kifejezés esetleg félreértésekre adhat okot, mivel azt sugallhatja, hogy e tipikusan első generációs gazdasági szabadságjog jog a szociális jogok körében értelmezendő. Helyesebb lenne a kifejezést inkább a társadalmi kötöttség szóösszetétellel illetni. Erre utal Madison is, amikor azt írja, hogy „a tulajdonhoz való jog szociális jog, amely azt jelenti, hogy a magántulajdon civil társadalmanként különbözik”.⁸²⁸ Vagyis a tulajdonhoz való jog az egyes társadalmakban értelmezendő, így annak bármilyen kötöttsége is társadalmilag eltérő lehet, vagyis a tulajdon társadalmilag kötött. E megfontolások ellenére a továbbiakban is a már megszokott szociális kötöttség kifejezés kerül alkalmazásra.

Az alkotmányok általában rögzítik a tulajdonhoz való jog szociális kötöttségét. Hasonlóan a tulajdonhoz való jog megfogalmazására, ebben az esetben is eltérő a szövegezés, de dogmatikailag ugyanarra vonatkozik. Az alábbi megfogalmazások mutathatók be:

- a tulajdon kötelezettséget foglal magában; a tulajdonosoknak és a tulajdon használóinak hozzá kell járulniuk az általános jóléthez (horvát alkotmány 48. §)
- nem lehet a tulajdont közérdekkel ellentétesen használni (észti alkotmány 32. §, lett alkotmány 105. §)
- a tulajdonból eredő jogokat nem lehet a közérdekkel szemben gyakorolni (görög alkotmány 17. §)
- szociális funkció biztosítása a törvényi szabályozás által (olasz alkotmány 42. §)
- a tulajdon kötött; a tulajdonnal nem lehet visszaélni mások sérelmére vagy azt törvény által védett közérdekkel ellentétben használni. A tulajdonjog gyakorlásával nem lehet sérteni az emberi egészséget, a természetet, a kulturális emlékeket, és a törvény által meghatározott korlátokon túl a környezetet (szlovák alkotmány 20. §)
- törvény határozza meg a tulajdon szerzésének és élvezetének módját azért, hogy a gazdasági, szociális és környezeti funkciója biztosított legyen (szlovén alkotmány 67. §)
- a magántulajdon és az örökléshez való jog szociális funkciója meghatározza a korlátaikat és tartalmukat a törvénnyel összhangban (spanyol alkotmány 33. §).

Látható, hogy az alkotmányok általában, így ebben az esetben sem fogalmazzák meg az alapjog alanyi körét. Kivételt képez a horvát alaptörvény, amely szerint a tulajdonosoknak és a tulajdon használóinak kell hozzájárulniuk az általános jóléthez (48. §). A horvát alkotmány atekintetben is kivétel, hogy a szociális kötöttség célját is megfogalmazza. A szociális kötöttség tartalmát a szlovén alkotmány ragadja meg, amikor rögzíti a tulajdon gazdasági, szociális és környezeti funkcióját (67. §).

A *német alaptörvény* a 14. §-ában a tulajdon szociális kötöttségét *expressis verbis* tartalmazza. A tulajdon szociális kötelezettséget von maga után, mivel használatának korlátja az összes állampolgár szükséglete és a társadalomban szükséges közrend. Az állam alkotmányellenesen cselekszik, ha az egyént arra kötelezi, hogy a lényeges jogát áldozza fel a közjó érdekében, de ha az általános szabályozással érintett egyén a köz része, és ha a szabályozásból haszna származik, akkor elvárható tőle, hogy a költségen osztozzon, amely

⁸²⁷ Katz: i.m. 378. és köv. oldalak.

⁸²⁸ Madison: i.m. 153. o.

esetben a vesztesége nem kompenzálendő.⁸²⁹ A görög alkotmányról általánosságban az mondható el, hogy korlátozza azt a keretet, amelyen belül a tulajdon védelemben részesül, mivel hangsúlyozza a tulajdon szociális szerepét. Az individualisztikus elem korlátozása közvetlenül az alkotmányi rendelkezésekből, illetve az alkotmányi felhatalmazáson alapuló törvények rendelkezéseiből adódik. Az alkotmány kifejezetten elismeri a magántulajdon szociális tartalmát a tulajdonos hatalmának a korlátozásával,⁸³⁰ és azzal, hogy kötelezettségként jelöli meg az ún. „törvényi szociális korlátozást”. Ez olyan kormányzati rendelkezés, amely lehet, hogy terhes vagy gazdaságilag káros, de társadalmilag szükséges.⁸³¹ Az ír állam is felismeri, hogy a civil társadalmakban a magántulajdonhoz való jog gyakorlása a szociális igazságosság elve által szabályozható, következésképpen, ha a közjó megkívánja, a gyakorlása korlátozható.⁸³²

A magyar Alkotmánybíróság az 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában kifejtette, hogy az Alkotmány által garantált tulajdon esetében funkcióváltásról van szó: az individuális szabadságnak és a szociális vagy törvényi kötöttségnek együtt kell érvényesülniük. A tulajdon szociális kötöttsége alapvetően a magántulajdon terhére kívülről, a jogalkotó által konstituált különböző korlátozásokban nyilvánul meg. A jogalkotó által alkotott korlátozások az alapjogként védett tulajdon *tartalmának általános korlátjaként* a mindenkori (alkotmányos) közjogi (birtoklási, használati és rendelkezési jog törvényi vagy hatósági korlátozások) és magánjogi korlátok jelölhetők meg. Az alkotmányi tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét: függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is,⁸³³ vagyis a tulajdont érintő intézkedések alkotmányossága elbírálásakor az adott jogterület sajátosságát is alapul kell venni.⁸³⁴ A tulajdon *szociális kötelezettségvállalása* tehát prioritásokat határoz meg az érdekek megvalósítására vonatkozóan. *Tagadja*, hogy mindenekelőtt olyan magántulajdoni szabályozást kell kialakítani, amely az egyéni hasznossági érdekek abszolút előnyt élveznek a közösség érdekeivel szemben.⁸³⁵ Ezért az *egyes tulajdoni tárgyak* – a többszintű védelem koncepciójának megfelelően – a tulajdoni szabadság alap gondolatának érvényesülése és a szociális kötöttség megengedett mértéke alapján *differenciálhatók*. A magyar AB is megállapította, hogy ha a tárgy funkciója szerint a személyes szabadság biztosításának eleme, akkor különleges védelmet élvez, ezzel szemben annál nagyobb a törvényhozó korlátozási szabadsága, minél inkább szociális a tárgy jellege, illetve funkciója.⁸³⁶

A tulajdon szociális kötöttségével összefüggésben említendő meg a tulajdon alkotmányjogi értelemben vett elvonása kifejezés, ami megkülönböztetendő a polgári jogi értelemben vett elvonástól (kisajátítás), illetve a tulajdonhoz való jog olyan mértékű korlátozásától, amikor a korlátozás helyébe az értékgarancia lép. A tulajdon alkotmányjogi értelemben vett elvonása minden olyan *közhatalmi korlátozást* magában foglal, amikor a tulajdonos a tulajdonosi jogai *korlátozásáért* – a tulajdonának szociális kötöttsége miatt – nem tarthat igényt az

⁸²⁹ A Vineyard ügyben (21 BVerfGE 150 (1967)) a BVerfG fenntartotta az új szőlők művelését korlátozó törvényt, mivel ez hozzájárult a német bor minőségének a fenntartáshoz és a német boripar gazdasági pozíciójához. *Kommers*: i.m. 253. és 254. o.

⁸³⁰ Pl. a 18. §, a 24. § (1), illetve a 117. § (3) bekezdés.

⁸³¹ Pl. a 17. § (7) és a 24. § (3) bekezdés. Lásd még: *Introduction to Greek Law. Konstantinos D. Kerameus-Phaedon J. Koziris ed. Kluwer/Sakkoulas* 1988. 45. és 46. o.

⁸³² Ír alkotmány 43. §. *Brian Doolan: Principles of Irish Law. Third edition. Gill and MacMillan* 1991. 72. o.

⁸³³ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993. 373, 379 és köv.

⁸³⁴ 33/2002. (VII. 4.) ABH határozat, ABH 2002. 172, 179

⁸³⁵ A magántulajdon használatakor a tulajdonosok számára mindenekelőtt a közösségi vonatkozás és szociális felelősség kérdése, valamint mások érdekeinek figyelembe vétele a fontos. *Gutmann – Klein – Paraskewopoulos – Winter*: i.m. 25. o.

⁸³⁶ *Katz*: i.m. 378. és köv. oldalak. Vö. 1138/B/1995. AB határozat, ABH 1996. 554, 556

értékgaranciára, azaz a kártalanításra. Ebben az esetben az a beavatkozás minősül alkotmányosnak, amely esetében az arányosság követelménye megvalósul, vagyis a tulajdonkorlátozás súlya arányban van a közérdekkel, illetve a korlátozás nem sért alapjogot.⁸³⁷

Ha viszont a közhatalmi korlátozás során a tulajdonhoz való alapjog tartalmának kiüresedésével kellene számolni, akkor a közhatalmi beavatkozás ellentételezésének mindenképpen az értékgaranciának kell lennie, és ekkor már nem a tulajdonhoz való jog szociális kötöttségéről van szó. A szociális kötöttségnek mint a tulajdonhoz való jog egyik lehetséges korlátozásának tehát csak addig a határig van alkotmányos létjogosultsága, „ameddig még van mit megkötni”.⁸³⁸ A szociális kötöttségre való hivatkozás tehát nem üresítheti ki az alapjog tartalmát.

c) A tulajdonhoz való jog tárgya

Az alkotmányos értelemben felfogott tulajdonhoz való jog *tárgyát* – a tulajdonhoz való jog funkcionális értelemben felfogott definíciójából adódóan – tehát egyrészt a polgári jogi értelemben vett tulajdonjog – mint a személyes autonómia közvetlen megvalósulása –, másrészt az olyan (egyéb dologi jellegű) vagyoni értékű jogok, illetve közjogi alapú jogosítványok és várományaik képezik, amelyek funkcionálisan képesek helyettesíteni a tulajdon személyes autonómiát biztosító feladatát.⁸³⁹

A polgári jogi *tulajdon* szűk értelemben azt az abszolút szerkezetű tulajdonjogviszonyból fakadó alanyi jogot (tulajdonjogot) jelenti, amely a – polgári jogi megközelítésben – hagyományos magántulajdon elvont jogi kifejeződése.⁸⁴⁰ Az Alkotmánybíróság kezdeti gyakorlata a tulajdonhoz való jogot a polgári jogi értelemben felfogott tulajdonként ismerte el, mivel a tulajdonhoz való jog tartalmát annak részjogosítványjaival azonosította: a polgári jog szerinti rendelkezés,⁸⁴¹ a használat⁸⁴² és a hasznok szedése jogával, illetve a birtoklással.⁸⁴³ A testület például az *elővásárlási joggal* kapcsolatban kifejtette, hogy a tulajdonostársat megillető elővásárlási jog vonatkozásában az Alkotmány 13. §-ának az alkalmazása fel sem merül, mivel az elővásárlási jog kötelmi jogi intézménye a tulajdonostárs tekintetében nem válik attól dologi jogivá, hogy az intézmény – kötelmi jogi alapon – a tulajdonostársat is megilleti.⁸⁴⁴ Az *elővásárlási jog*nak jogszabályon alapuló intézménye a tulajdonossal szemben a tulajdonjogból folyó rendelkezési jog korlátozása. Az elővásárlási jog ugyanis hatalmasságot biztosít a jogosultnak arra, hogy amennyiben a tulajdonos a dolgot el kívánja adni, az elővásárlási jog jogosultja egyoldalú nyilatkozatával a vevő helyett maga léphet be az adásvételi szerződésbe. A jogosultnak tehát elsőbbségi joga van annak a dolognak a megvételére, amelyre vonatkozóan az elővásárlási jogot kikötötték, vagy azt

⁸³⁷ Vö. A 64/1993. (XII. 22.) AB határozattal, ABH 1993. 373, 381, 382. Ellenpéldaként lásd a később ismertetett 64/2003. (XII. 18.) AB határozatot.

⁸³⁸ Vörös Imre alkotmánybírónak a 64/1993. (XII. 22.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolása. ABH 1993. 373, 394

⁸³⁹ 17/1992 (III. 30.) AB határozat, ABH 1992. 104, 108

⁸⁴⁰ A magántulajdon alkotmányjogi szempontú felfogásának ismertetését lásd Lenkovics Barnabás: A dologi jog vázlata. Eötvös József Könyvkiadó, Budapest 1999. 61. o.

⁸⁴¹ Lásd például a 7/1991. (II. 28.) AB határozatot (ABH. 1991. 22, 26) vagy a 13/1992. (III. 25.) AB határozatot (ABH 1992. 95, 98).

⁸⁴² Lásd például a 17/1992. (II. 30.) AB határozatot, ABH 1992. 104, 108.

⁸⁴³ 2299/B/1991. AB határozat, ABH 1992. 570, 571

⁸⁴⁴ A Ptk. a tulajdonostársra vonatkozó elővásárlási jog intézményét – törvényszerkesztési, de nem dogmatikai okokból – a közös tulajdonra vonatkozó szabályok között helyezi el, nem érintve azonban azt, hogy annak gyakorlására nézve az említett kötelmi jogi rendelkezések alkalmazandók. 39/1992 (VII. 16.) AB határozat, ABH 1992. 235, 238-239

törvény rendeli. Ez pedig tartalmilag a tulajdonost megillető rendelkezési jog korlátozását jelenti.⁸⁴⁵

Az *előbérleti* és az *előhaszonbérleti* jog korlátozása sem jelenti a tulajdonjog alkotmányos védelmének sérelmét, mivel nem érinti a tulajdonjog, mint alkotmányos alapjog lényeges tartalmát.⁸⁴⁶ A *jogszabályon alapuló előhaszonbérleti jog* viszont a tulajdonjogból folyó rendelkezési jog korlátozásával jár, viszont az elővásárlási jognál enyhébb korlátozást jelent.⁸⁴⁷

A *vagyoni jogok* alkotmányos védelme az Alkotmánynak a tulajdont oltalmazó rendelkezéseiből következett, mivel a tulajdon személyes autonómiát biztosító funkcióját a különböző *vagyoni jogok* is be tudják tölteni. Az Alkotmánybíróság az Alkotmány tulajdonvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseit tehát olyan *alapjognak* tekintette, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok az *egyéb dologi jellegű vagyoni jogok védelmére* is alkalmazhatnak.⁸⁴⁸

Amikor a testület a tulajdon tárgyának *funkcióját* is figyelembe vette, arra a következtetésre jutott, hogy az önkormányzati bérlakást bérlőnek a bérlet biztos és tartós fennállásához fűződő érdeke – meghatározott körülmények között – alkotmányos tulajdonvédelemben részesülő vagyoni jognak tekinthető. Az Alkotmánybíróság a 1138/B/1995. AB határozatában megállapította, hogy a bérlő számára az önkormányzati bérlakás lényegében ugyanazt a funkciót tölti be, mint a lakástulajdon. A lakás tehát a funkciója alapján a helyi önkormányzat vagyontárgyai között különleges helyet foglal el, mert a területén élő emberek legelemibb életfeltételének, a hajléknak a biztosítását szolgálja. Ezért a törvényhozás az állampolgárok megfelelő lakhatási lehetősége érdekében erőteljesebben korlátozhatja az önkormányzat tulajdonosi szabadságát.⁸⁴⁹

A testület az Alkotmány 13. § (1) bekezdésének alkalmazását kiterjesztette a *társasági tagság* egyes *vagyonjogi vonzatú összetevőire*, különösen a kisebbségvédelmi szabályokra, amelyeket az *alkotmányos tulajdonvédelem közvetett realizálódásaként* fogott fel. Ennek oka a kisebbségvédelem fő céljában keresendő, ami az önmagukat kisebb vagyoni hozzájárulással képviseltető tagok vagyonjogi érdekei megfelelő védelemben részesülését jelenti a társaságon belül gazdasági erőfölényben lévőkkel szemben.⁸⁵⁰ A testületet erre az álláspontra vezette vissza egyrészt a kisebbségvédelem – mint a tulajdonhoz és más vagyoni jogokhoz való jognak – társasági jogi konkretizálódásaként való felfogását, másrészt az üzletész tulajdonjogára vonatkozó határozatát.⁸⁵¹

Az Alkotmánybíróság – következő lépésként – a polgári jogilag nem tulajdonnak minősülő vagyoni értékű jogok oltalmát az eredetileg védett dologi jellegű vagyoni jogokon túl is kiterjesztette. Adott esetben *olyan tevékenységet* is az alkotmányos tulajdonvédelem tárgyává tett, amely rendszeres jövedelemforrást jelent, és a vállalkozásnak kialakult megrendelői köre és tevékenységi területe van.⁸⁵² Megfontolandó azonban, hogy ebben az esetben foglalkozás szabadságának egy aspektusáról, a vállalkozáshoz való jogról van szó.⁸⁵³

⁸⁴⁵ 18/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992. 110, 111

⁸⁴⁶ 1328/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 576, 578

⁸⁴⁷ 41/1995. (VI. 17.) AB határozat, ABH 1995. 179, 182

⁸⁴⁸ 17/1992. (III. 30.) AB határozat, ABH 1992. 104, 108

⁸⁴⁹ Vö. a 1138/B/1995. AB határozattal, ABH 1996. 554, 556.

⁸⁵⁰ 935/B/1997. AB határozat, ABH 1998. 765, 769-770

⁸⁵¹ 33/1993. (V. 28.) AB határozat, ABH 1993. 247, 254, 1524/B/1992. AB határozat, ABH 1995. 651, 655. Sonnevend munkájában ezt külön kiemeli, míg Sólyom ennek csak kisebb jelentőséget tulajdonít. Vö. *Sonnevend*: i.m. 652. o., Sólyom: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. 646. o.

⁸⁵² 40/1997. (VII. 1.) AB határozat, ABH 1997. 282, 286-287

⁸⁵³ Ennek megfelelően egyetértve Sonnevenddel, a tulajdonvédelmet tagadni kellene. Vö. *Sonnevend*: i.m. 656. o.

Az Alkotmánybíróság a tulajdon alkotmányos védelmét 1995-től kezdve alkalmazza a közjogi alapú jogosítványokra és várományaira. Ebből is látható, hogy a testületnek a szociális biztonság és ellátás, illetve az alkotmányos tulajdonvédelem összefüggéséről, kapcsolatáról alkotott kezdeti álláspontja a későbbiekben jelentősen megváltozott.

Az Alkotmánybíróság a 70/E. §-t is érintő vizsgálata során *eleinte* úgy vélte, hogy e szakaszban szabályozott szociális biztonsághoz, illetőleg az ellátáshoz való jog és a 13. §-ban biztosított tulajdonhoz való jog között nincs összefüggés. Ennek okaként azt jelölték meg, hogy az ún. szociális jogok alapján a nyugdíjasokat és más jogosultakat alkotmányosan megillető társadalombiztosítási szolgáltatások alapja nem a tulajdonhoz való jog, hanem az Alkotmány által nevesített ellátáshoz való jogosultság. Az Alkotmány 70/E. §-ában az állampolgároknak biztosított, öregségük okán őket megillető szociális biztonsághoz való jog, a nyugdíjjog tehát nem tulajdoni, hanem szociális jogi igény; még „vásárolt” jogi részében is biztosításon és nem dologi jogi jogosultságon alapuló követelés.⁸⁵⁴ Tehát a biztosítási elemmel rendelkező társadalombiztosítási szolgáltatások sem minősülnek dologi jellegűnek.

A nyugdíjakkal kapcsolatos tulajdonvédelem lehetőségét a testület az értékállóság vonatkozásában is vizsgálta. A kezdeti vélemény szerint a nyugdíjak értékállóságával kapcsolatos állami kötelezettség nemcsak a fenti összefüggés hiánya mellett nem vezethető le az Alkotmány 13. §-ából, hanem azért sem, mert a szakasz alkotmányosan nem garantálja a tulajdon értékállóságát. A tulajdon értékcsökkenése tehát gazdasági, konjunkturális, inflációs vagy egyéb okok miatt nem azonos a tulajdon elvonásával, így a nyugdíjak – vagy más jövedelmek – reálértékének a csökkenése sem jelent nyugdíj- vagy jövedelem-elvonást. Az Alkotmánybíróság alkotmányos tilalmat állapított meg viszont a nominális nyugdíjsökkentés esetén. E tilalomra azonban nem az Alkotmány 13. §-ából, hanem a 70/E. §-ban szabályozott ellátáshoz való jog társadalombiztosítási úton való megvalósításának biztosítási (szerzett jogon alapuló) eleméből következtek.⁸⁵⁵

Az Alkotmánybíróság e jelzett *felfogásának átalakulásában* igen nagy szerepet játszott a biztosítási elem jelentőségének felismerése és a testületnek a tulajdon személyes autonómiát biztosító funkciójáról alkotott álláspontja. Az alkotmányos tulajdonvédelem esetében ugyanis meg kell különböztetni a saját járulékkal megfizetett „biztosítási” szolgáltatások és a segélyezési típusú juttatások védelmét. A *biztosítási típusú* szociális ellátási rendszer jellemzői a következőkben ragadhatók meg. Ex lege biztosítási kötelezettséget jelent, és előre pontosan körülírt káreseményekkel operál. Célcsoportját a legsérülékenyebb réteg, a magukat munkájukkal eltartók előre meghatározott csoportjai alkotják. Az ellátása tipikusan pénzbeli, és a mértéke a járulékfizetéshez igazodik, a fedezetét tehát az elkülönült alapokba fizetett járulékok képezik.⁸⁵⁶

Az Alkotmánybíróság megváltozott álláspontja alapján a 43/1995. (VI. 30.) AB határozatában⁸⁵⁷ a tulajdonvédelem a *társadalombiztosítás* terén *sem veszíti el kapcsolatát* a saját vagyonnal vagy értékteremtő munkával. A tulajdon funkcionális felfogása a társadalombiztosítási szolgáltatásokhoz azért kapcsolható, mivel az emberek túlnyomó többsége eleve úgy él, hogy munkája eredményének egy részét a társadalombiztosításba fekteti, s annak a szolgáltatásai látják el a szűken értelmezett polgári jogi vagyonbiztonságot garantáló feladatot. Ha pedig erre a célra a javait törvény vonja el, törvénynek kell a

⁸⁵⁴ 26/1993. (IV. 29) AB határozat, ABH 1993. 196, 202

⁸⁵⁵ 26/1993. (IV. 29) AB határozat, ABH 1993. 196, 202-203

⁸⁵⁶ A segélyezési típusú szociális ellátási rendszer ezzel szemben az állampolgári viszonyon alapul, és bármilyen reprodukciós zavar esetére segítséget nyújt. A célcsoportját a közjogi (állampolgársági vagy közigazgatási) szabályok alakítják. Az ellátási forma ebben az esetben tipikusan természetbeni, amelynek az alapját – a rászorultságot alapul véve – a központi költségvetés a befizetett adók visszaforgatásával biztosítja.

⁸⁵⁷ ABH 1995. 188, 193

tulajdonával összehasonlítható biztonságot nyújtania. Az állam tehát tipikus *tulajdonosi magatartást kollektivizál*, mivel a vagyonelevonás olyan eszközre vonatkozik, amivel az egyén saját kockázatára gondoskodhatott volna magáról és a családjáról. Így viszont a szolidaritás alapján másokról is gondoskodnia kell.⁸⁵⁸ A törvényi elvonás tehát feltételezi a munkából származó „saját vagyónként” a jövedelmet, amiből az egyén vagy helyette más, de az egyén jövedelméből a járulékfizetési kötelezettségét teljesíti.⁸⁵⁹ A közjogi jogosítványok tulajdonjogi védelme ezért fogalmilag kizárólag a biztosítási elven nyugvó járulékfizetésre terjedhet ki.⁸⁶⁰ Az Alkotmánybíróság e felfogása tehát azt jelenti, hogy a *járulék fejében járó szolgáltatás* megvonása vagy jogalapjának kedvezőtlen megváltoztatása az *alapjogi sérelem ismérvei* szerint bírálható el. A várományok és szolgáltatások védelme ennek megfelelően attól függően erősebb, hogy áll-e velük szemben a jogosultnak saját anyagi szolgáltatása, illetve hogy milyen közeli az alanyi jog megnyílta. Ennek indoka az, hogy minél távolibb a szolgáltatás ideje, annál bizonytalanabb, hogy mire lesz képes az akkori társadalombiztosítás. Az Alkotmánybíróság e döntésében kimondta, hogy az államnak joga van a megszokott társadalombiztosítási rendszert rászorultsági elvűvé átalakítani, de csak a jogállamiság keretein belül. A jogalkotói szabadságnak a korlátja tehát az, hogy a szolgáltatásokat és a várományokat nem változtathatja meg lényegesen és egyik napról a másikra.⁸⁶¹ A határozatok alapján megállapítható, hogy a biztosítási alapú szolgáltatások teljesebb (alapjogi) védelmet élveznek, mint a segélyezési típusú ellátások. Azokban az esetekben ugyanis, ahol a *biztosítási elem nem* játszik szerepet – vagy ez a szerepe végérvényesen megszűnt – nem a tulajdon alapjogi védelme, hanem a jogállamiság legfontosabb összetevője, a jogbiztonság követelményei alapján kell eldönteni a szociális ellátásokba való beavatkozás alkotmányosságát.⁸⁶²

d) A tulajdonhoz való jog korlátozásának elmélete

A tulajdonhoz való jog korlátozásával kapcsolatban az alkotmányi rendelkezéseket több csoportba lehet osztani. A *legmodernebb* megoldást képviselik azok az alkotmányok, amelyek a tulajdonhoz való jog *korlátozására és a kisajátításra* vonatkozóan együttesen tartalmaznak rendelkezéseket. Ilyen a horvát alkotmány 50. §-a, amely a korlátozást és a kisajátítást a Horvát Köztársaság érdekében és a piaci értéknek megegyező kompenzáció ellenében teszi lehetővé. Ugyanez a szlovák alkotmány 20. §-a szerint a köz érdekében feltétlenül szükséges mértékben és törvény alapján, illetve megfelelő kompenzáció biztosításával lehetséges. Más megfogalmazásban az ingatlantulajdonon fennálló tulajdonjogot elvonni vagy korlátozni csak közérdekből és természetben történő vagy pénzügyi kompenzáció ellenében, illetve törvény által meghatározott feltételekkel lehetséges (szlovén alkotmány 69. §). A svájci alkotmány

⁸⁵⁸ 43/1995. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1995. 188, 193

⁸⁵⁹ Irreleváns, hogy a járulékfizetési kötelezettséget ki teljesíti: az egyén vagy a munkáltatója.

⁸⁶⁰ A funkcionalitás tehát elégséges ismérvnek tűnik a tulajdonhoz való jog tárgyának, illetve a tulajdonvédelem körének meghatározásához. Ezzel ellentétben ld. *Sonnevend*: i.m. 649-651. o.

⁸⁶¹ Ennek megfelelően a konkrét ügy kapcsán a testület megállapította, hogy a rövid és meghatározott időre szóló szolgáltatás – például a gyermekgondozási segély, a gyermekgondozási díj, és a gyermeknevelési támogatás – nem csak a tárgyuk, hanem a rövid, belátható bizalmi idő miatt is fokozott védelmet élvez, ezért idő előtti megszüntetésük a jogbiztonságot jelentő szerzett jogokat sérti meg, ezért alkotmányellenes. Az egygenerációs időre szóló családi pótlék esetében azonban a hosszú teljesítési időre figyelemmel a gazdasági helyzet változása már megalapozottabb indoka lehet az állam részéről tervezett időközbeni változtatásnak. Az alapjogi védelem azonban nem jelenti a díj és a szolgáltatás egyenlőségét. A várományokkal kapcsolatban lásd még a 731/B/1995. AB határozatot (ABH 1995. 801, 806). Ezt a határozatot alapul véve az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog védelmi körébe vonta az 56/1995. (IX. 15.) AB határozatban a táppénzt, illetve az 5/1998. (III. 1.) AB határozatban a saját jogú és a hozzátartozói nyugellátást. Vö. a 43/1995. (VI. 30.) AB határozattal. ABH 1995. 260, 264 és köv.

⁸⁶² ABH 1995. 188, 193 és köv.

(26. §) szerint tulajdon kisajátítása és a kisajátítással felérő korlátozása teljes kompenzációban részesül.

Az újabb alkotmányokon túl a *holland alkotmányozó* is korszerű szabályozást fogadott el, mivel az alkotmány 14. §-a szerint törvény által meghatározott esetekben teljes vagy részleges kompenzációt kell szolgáltatni, ha a köz érdekében a hatóság tulajdon rongált meg vagy használhatatlanul szolgáltatja vissza, illetve a tulajdonos joggyakorlását korlátozza. Azt a fordulatot, hogy a tulajdonhoz való jog korlátozását törvény határozza meg, az észt (32. §), az ír (43. §) és a lett alkotmány (105. §) alkalmazza.

A kisajátításról az össze alkotmány tartalmaz garanciális rendelkezéseket. A különbség a megfogalmazásban és az egyes feltételekben van. A kisajátítás általában valamilyen érdekből (közérdek, közösségi/társadalmi szükség, általános érdek, közcél, állam jóléte, közhasznosság), törvény által meghatározottan/előírtan (módon és/vagy eljárásban), illetve kompenzáció fizetése fejében lehetséges. A kompenzáció előírása tekintetében az alkotmányok jellemzően az egyenlő, a megfelelő, a tisztességes, a teljes, az előzetes jelzőkkel rendelkező kártalanítást fogalmazzák meg. A legszükszavúbb a belga és a norvég alkotmány, és a legtöbb garanciát tartalmaznak a holland, és az újabb alkotmányok (pl. észt, portugál, lett, litván). A megfogalmazásbeli hasonlóságok és különbségek az alábbi példákkal érzékeltethetők:

- közérdekből, eseteit és módját törvény határozza meg (belga alkotmány 16. §)
- törvény által meghatározott esetekben és módon (alkotmány(erejű) törvény az állampolgárok általános jogairól, Ausztria 1867. dec. 21. 5. §)
- (átadás/átruházás kifejezés használata) közjólét érdekében, törvény által előírtan, teljes kompenzáció (dán alkotmány 73. §)
- közérdekből, törvény által meghatározott eljárásban, egyenlő és megfelelő kompenzáció fejében (észt alkotmány 32. §), vagy tisztességes kompenzáció (portugál alkotmány 62. §)
- közösségi szükségből, teljes kompenzáció fejében, törvény állapítja meg (finn alkotmány 15. §)
- általános érdekből, törvény által előírt esetekben, kártalanítás ellenében (olasz alkotmány 42. §)
- közcélokra, csak kivételes esetekben és külön jogszabály alapján, tisztességes kompenzáció ellenében (lett alkotmány 105. §)
- tulajdont lefoglalni csak a társadalom szüksége érdekében lehet a törvényben meghatározott eljárásban, és adekvát kártérítés ellenében lehet (litván alkotmány 23. §)
- közérdekből, előre biztosított kompenzáció, törvénnyel összhangban, de az előre biztosítandó teljes kompenzáció nem megkövetelt, ha veszélyhelyzetben azonnali kisajátításra van szükség (holland alkotmány 14. §)
- közérdekből és a törvényben meghatározott esetekben és módon, illetve előzetes és megfelelő ellenérték (luxemburgi alkotmány 16. §)
- közérdekből, a törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel, valamint az ezáltal elszenvedett veszteségekért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás (EASZ II-77. cikk)
- állam jóléte, köz használatára, teljes kártalanítás (norvég alkotmány 105. §)
- senki nem fosztható meg a tulajdonától vagy tulajdonjogától kivéve a közhasznosság vagy szociális érdek igazolt érdekében, törvény rendelkezéseinek megfelelő kompenzáció ellenében (spanyol alkotmány 33. §)

Néhány alkotmány rögzíti az elkobzás tilalmát: belga alkotmány (17. §), norvég alkotmány (104. §). Megjegyzendő, hogy ezek az alaptörvények a tulajdonhoz való jogot negatív formában határozzák meg, és arról szükséztlenül szólnak, vagyis általában a kisajátítási szabályt fogalmazzák csak meg.

Az alkotmányok nagyon ritkán fordulnak a kisajátítás *garanciája megfogalmazásának* eszközehez. Ez elérhető egyrészt jogalkotási, másrészt igazságszolgáltatási biztosítékokkal. Dániában például a kisajátításra vonatkozó törvényjavaslat elfogadása után a parlamenti képviselők egy harmada – az ilyen törvényjavaslat elfogadása után három nappal – kérheti, hogy a törvényt ne utalják át királyi aláírásra addig, amíg új parlamenti választásokat nem tartanak, és a törvényjavaslatot a parlament újra elfogadja. Másik megoldás a bírósághoz fordulás jogának biztosítása a kisajátítási ügyekben. Ugyancsak a dán szabályozás alapján a kisajátításról szóló törvény törvényességére és a kompenzáció mértékére vonatkozó bármilyen kérdéssel bíróság dönt. A kompenzáció mértékére vonatkozó ügyek tárgyalását törvény az e célra létrehozott bíróság elé utalhatja (dán alkotmány 73. §). Esztországban bíróság előtti jogorvoslatban kifogásolni lehet a kisajátítást, a kompenzáció természetét és annak mértékét (észt alkotmány 32. §). A görög alkotmányozó hatalom pedig a bírósági eljárás részletes szabályait rögzítette alkotmányi szinten (17. §).

Az Alkotmány a tulajdonhoz való jog esetében a közhatalmi beavatkozásnak nagyobb teret enged, és a tulajdonhoz való jogot ezért az *egyik legkorlátozhatóbb*⁸⁶³ alapvető jogként lehet megfogalmazni. A tulajdon tartalmának és korlátozásának meghatározásakor figyelembe kell venni az Alkotmány tulajdon javára szóló alapvető értékdöntését, és a korlátozások többi alkotmányi rendelkezéssel – elsősorban az egyenlőségi alapelvvel, a személyiség szabad kibontakoztatásával és a jogállam elvével – való összhangját.⁸⁶⁴ A tulajdonhoz való jogba történő adott *közhatalmi beavatkozás* alkotmányos *lehetősége* összefügg a korlátozások nagyságával, súlyosságával.⁸⁶⁵ Ennek megfelelően a tulajdon közjogi megterhelése vagy a közhatalmi beavatkozás alkotmányellenességének kimondásához – és így az alapul fekvő jogszabály megsemmisítéséhez –, vagy a teherviselés alkotmányosságának elismeréséhez (lásd a szociális kötöttség esetét), és legfeljebb az állaggarancia értékgaranciával való helyettesítéséhez vezet. Ez utóbbi tehát a szociális kötöttség esetein túlmutató korlátozás, amelynek szélső esetét a kisajátításról szóló rendelkezés (Alkotmány 13. § (2) bekezdése) kifejezetten szabályozza.⁸⁶⁶

Ebből következően a tulajdonhoz való jog közérdekből alkotmányosan – értékgarancia megfizetése nélkül – korlátozható egészen addig, ameddig a korlátozás mértéke az elérni kívánt céllal – a közérdekkel – arányos. Ez a szociális kötöttség tipikus esete. Bizonyos esetekben viszont a tulajdon súlyos megterhelése – de még nem a klasszikus kisajátítás – megkövetelheti a veszteség kiegyenlítését, vagy annak mérséklését, vagyis a bizonyos mértékű értékgaranciát. Ennek indoka a megterhelés/beavatkozás és az azt igazoló közérdek közti arányosság biztosítása. Ez esetben tehát az értékgarancia az arányosság eleme. A klasszikus kisajátítás, vagyis a dolog magánjogi értelemben felfogott elvesztése a korlátozás szélső változata, amikor az értékgarancia az állaggarancia helyébe lép.⁸⁶⁷ Mindkét előfordulásakor az értékgarancia feladata a személyi autonómia – a tulajdon tárgya helyetti – további biztosítása. Az állam ekkor tehát nem magát a tulajdont, csupán – annak helyettesíthetősége miatt – a tulajdon értékét védi.⁸⁶⁸ Ha a tulajdonhoz való jogba történő

⁸⁶³ A témában ld. még *Sonnevend*: i.m. 664-667. o.

⁸⁶⁴ *Katz*: i.m. 378. és köv. oldalak.

⁸⁶⁵ Lásd a vagyonügynökségre ruházott ellenőrzési, hozzájárulási jogkörre vonatkozó később ismertetendő 7/1991. (II. 28.) AB határozatot. ABH 1991. 22, 26

⁸⁶⁶ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993. 373, 379 és köv.

⁸⁶⁷ ABH 1993. 373, 381

⁸⁶⁸ *Katz*: uo. A pénzbeli kompenzáció adott esetben kötvénnyel is kiváltható. *Dreher v. Irish Land Commission* (1984). Idézi: *Doolan*: i.m. 73. o. A tulajdon helyettesíthetősége miatt nem tartható az a megállapítás, miszerint ez az alapjog nem fokozható le az értékgaranciára. Vö. *Sonnevend*: i.m. 666. o.

beavatkozás nem ennek megfelelően történik, akkor következik be e jog alkotmányellenes korlátozása, illetőleg kisajátítása.⁸⁶⁹

Látható tehát, hogy a kisajátítási szabály egy eleme, az *értékgarancia* ún. függetlenedett és önállósodott a klasszikus – magánjogi értelemben felfogott – kisajátítás értelmezésétől. De ez a folyamat úgy is felfogható, hogy a klasszikus értelemben felfogott kisajátítási szabály a fogalmi elemei bővülése miatt tágabb értelmet kapott, vagyis már nem csak a magánjogi tulajdon elvonása, hanem a tulajdonhoz való jog súlyos korlátozása eseteire is alkalmazható. E fordulat összefügg a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmében bekövetkezett változással. Az Alkotmánybíróság értelmezésében ugyanis a tulajdonhoz való *alapvető jog védelmében a minőségi határvonal* többé nem a tulajdon „korlátozása” és polgári jogi értelemben vett „elvonása” (kisajátítás) között húzódik. Az *alkotmányossági kérdés* az, hogy milyen esetekben kell a tulajdonosnak azt az arányos *közhatalmi korlátozást*, amely majdnem minden alapjog korlátozását alkotmányosan igazolja, minden *ellenszolgáltatás nélkül* eltérnie (szociális kötöttség). Másrészt, hogy a tulajdonos a jogainak „csak” a *korlátozásért* mikor tarthat igényt mégis a kártalanításra, azaz az *értékgarancia* elvének érvényesítésére, vagyis a kisajátításhoz hasonló védelemre.⁸⁷⁰

Az *értékgarancia elvét kell érvényesíteni*, vagyis a kisajátításhoz hasonló védelmet kell nyújtani akkor, amikor a közérdekből történő korlátozás súlyosnak minősíthető, mert a kisajátításhoz hasonló állapothoz vezet a dolog konkrét elvonása nélkül,⁸⁷¹ vagyis az érintettet egyenlőtlen és elfogadhatatlan áldozat meghozatalára kényszeríti, és ezzel súlyosan beavatkozik a tulajdon védelméhez való jogába. Minden ezt el nem érő beavatkozás a *szociális kötöttség körébe* sorolandó.⁸⁷² Ha a dolog helyzeténél vagy jellegénél fogva szenved valamely hátrányt (pl. forgalom zaja ingatlannál), az szintén a szociális kötöttség része. A hátrány az elfogadhatóság határát akkor lépi túl, ha a dolog emiatt rendeltetésszerűen már nem használható.⁸⁷³ Ha a dolog tehát a korlátozás következtében rendeltetésszerűen már nem használható, a kisajátítási szabályt kell alkalmazni, mivel a közhatalmi beavatkozás ekkor a közérdekkel csak akkor minősül arányosnak, ha azt értékgarancia ellensúlyozza. Ezekben az esetekben nemcsak az értékgarancia biztosítását (azonnali, feltétlen, teljes) kell tehát megkövetelni, hanem a – magyar Alkotmánynak megfelelően – kisajátítási szabály teljes alkalmazását: kivételesen és közérdekből, törvényben szabályozott esetekben és módon. Ennek oka, hogy az Alkotmány elismeri a tulajdonhoz való jogot, azt – az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján – a szociálisan kötött mivoltában védi, és alapvető elvként fogalmazza meg a piacgazdaságot, illetve alapvető döntés tartalmaz a tulajdoni rendre vonatkozóan, vagyis maga az alaptörvény az, ami – a kisajátításhoz hasonlóan – nem engedheti meg a tulajdonhoz való jog parttalan, pusztán közérdekre hivatkozó korlátozását sem.

Mindezek után meghatározandó a *közérdek követelménye* is, amelynek a tulajdonhoz való jog korlátozásai és akár a kisajátítás eseteiben mindenképpen fenn kell állnia. A közérdek kritériumát az alapjog-korlátozás vizsgálatánál figyelembe kell venni. A törvénnyel érvényesített közérdek alkotmánybírósági vizsgálata arra szorítkozik, indokolt-e a közérdekre hivatkozás, illetve, hogy a közérdekű megoldás nem sért-e önmagában is valamely más alkotmányos jogot. A (magán)tulajdonba az állam akkor avatkozhat be, ha az a *közösség érdekeit* szolgálja. Nem minden közösségi érdek vezethet el azonban a kisajátításhoz, mivel ennek feltétele egy magasrendű, tényleges és objektív közérdek megléte. A Laden-i tartományi bíróság döntése nyomán például „... a köz érdekében történő nyomós kisajátítási

⁸⁶⁹ Vö. például a 7/1991 (II. 28.) AB határozattal, ABH 1991. 22, 25-26.

⁸⁷⁰ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993. 373, 381

⁸⁷¹ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993. 373, 379 és köv.

⁸⁷² Gutmann – Klein – Paraskewopoulos – Winter: i.m. 25. o.

⁸⁷³ Katz: i.m. 378. és köv. oldalak

beavatkozás csak akkor igazolható, ha kétségtelenül magasabb hasznosságot eredményez a teljes nép számára.”⁸⁷⁴

A klasszikus kisajátítás közérdekűségének tartalmát adó *közhasznúság* vagy *közcélúság* is – különösen az ingatlantulajdon tekintetében – megváltozott abban az értelemben, hogy a tulajdonkorlátozás vagy a tulajdonelvonás gyakran közvetlenül más magánszemélyek javára szól, következésképp csak a társadalmi problémák megoldása által szolgálja a „köz” javát. (Pl. a városrendezés, földreformok, bérlovédelem sok esetében.) Ennek oka az, hogy mivel egyre több tulajdonkorlátozásért jár a kisajátításhoz hasonló védelem, egyre több korlátozást kell minden ellentételezés nélkül elviselni.⁸⁷⁵

A klasszikus kisajátítás *tartalmi elemeit* vizsgálva meghatározható, hogy az a tárgyat tekintve *fogalmilag* csak a nem állami tulajdonban álló vagyontárgyak tulajdonelvonására vonatkozhat.⁸⁷⁶

A kisajátítással összefüggésben elvként rögzítendő a következő követelmények: egyrészt, a kisajátításhoz meg kellene követelni a *célzott jogi aktus* létét, másrészt leszögezendő, hogy ha a cél a kisajátítással nem érhető el, a *dolgot vissza kell szolgáltatni*.⁸⁷⁷ Ezzel függ össze a „kivételesség” alkotmányi követelménye. A *kivételesség* előírása a kisajátítás lehetőségének további alkotmányos korlátozását jelenti annak érdekében, hogy a tulajdon közhatalmi eszközökkel való elvonására – közérdekből, teljes és feltétlen kártalanítás mellett is – csak akkor kerülhessen sor, ha az a közérdekű cél megvalósítása érdekében elkerülhetetlenül szükséges, ha a közérdekű cél más módon, mint a tulajdonjog sérelmével nem valósítható meg.⁸⁷⁸

Az alkotmányos tulajdonhoz való jog tárgya kiterjesztésének megfelelően a *kártalanításra* vonatkozó állami *kötelezettséget* is *kiterjesztően* kell felfogni. Így az a vagyoni értékű jog visszavonása tekintetében is fennáll, továbbá azokra a vagyontárgyakra nézve is, amelyek korábban szükséges beruházásnak minősültek, és amelyet a vállalkozó később hasznosítani, vagy megfelelő értéken értékesíteni nem tud.⁸⁷⁹

⁸⁷⁴ Gutmann – Klein – Paraskewopoulos – Winter: i.m. 25. o. A közjót szolgálja az is, ha a tulajdonos jogát arra a területre nézve korlátozzák, amelyen nemzeti műemlék áll. O’Callaghan v. Commissioners of Public Works (1985). Idézi: Doolan: i.m. 72. o.

⁸⁷⁵ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993. 373, 381 és köv.

⁸⁷⁶ Az Alkotmánybíróság a 1443/B/1990. AB határozatában megállapította, hogy a törvény 1. § (1) bekezdése nem valósított meg a tulajdonosok között diszkriminációt, mert a privatizáció fogalmilag az állami tulajdon magántulajdonba adása, tehát az csakis állami tulajdonban álló vagyontárgyakra terjedhet ki. Ebből következik annak a megalapozatlansága, hogy a alkotmányellenes megkülönböztetést jelent az, ha az állam meghatározza azoknak a körét, akik a vagyont megkaphatják. Ez ugyanis a tulajdonosi autonómiából következik, ami alapján az állam maga dönti el, hogy kinek adja el a tulajdonát. A törvény alapján meghatározott cselekmény tehát az államnak mint tulajdonosnak az aktusa, amely alapján a saját tulajdonával rendelkezik, vagyis nincsen szó kisajátításról, így a kisajátítási szabályt (Alkotmány 13. §) nem lehet alkalmazni. 1443/B/1990. AB határozat, ABH 1991. 593, 594

⁸⁷⁷ Katz: i.m. 378. és köv. oldalak

⁸⁷⁸ 479/B/1993. AB határozat, ABH 1993. 665, 667

⁸⁷⁹ Az indítványozó a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban Szjt.) 2. § (1) bekezdése és 3. § (1)-(2) bekezdései vizsgálatát kérte. Az indítványozó kifejti, hogy a sorsolások játékok szervezésére vonatkozó korábbi szabályok alapján számtalan magánvállalkozás született amelyek „fizették az extra adókat az összes egyéb társaság által fizetett adókon kívül”. A módosítás „a magánvállalkozásokat egy tollvonással megsemmisítette, újak kibontakozását pedig lehetetlenné tette”. Véleménye, hogy a sorsolások szerencsejátékok „visszaállamosítása” ellentétben áll a piacgazdaság alkotmányos tételével, illetve a gazdasági verseny szabadságával (Alkotmány 9. § (1)-(2) bekezdései), de nem egyeztethető össze az állam kizárólagos gazdasági tevékenységére vonatkozó alkotmányi rendelkezéssel sem (Alkotmány 10. § (2) bekezdése). Az Alkotmánybíróság a 469/B/1997 AB határozatában rámutatott arra, hogy amikor az állam a — megfelelő garanciák hiányában — visszalép, megfelelő ellentételezést köteles nyújtani azon vállalkozók részére, akik végképp kiszorultak a korábbi tevékenységük gyakorlásából. Az Alkotmány 13. § (2) bekezdése szerinti kártalanításra vonatkozó állami kötelezettség nemcsak a vagyoni értékű jog visszavonása tekintetében áll fenn, hanem azon vagyontárgyakra nézve is, amelyek korábban szükséges beruházásnak minősültek, és amelyet a

A kártalanítási kötelezettség egyik eleme az *azonnaliság*. A szabályozás alkotmányos szintjén az azonnali kártalanítás azonban nem jelenthet alkotmányosan meghatározható pontos teljesítési határidőt vagy határnapot. Az egyenlő jogi védelemmel összhangban viszont a kisajátítást kérő birtokba helyezésének és a kisajátított kártalanításának az egyidejűségét feltétlenül meg kell követelni. Az azonnaliség tehát – ebben az összefüggésben – *egyidejűséget* jelent.⁸⁸⁰

e) A tulajdonhoz való jog korlátozásának gyakorlata

A fentiek alapján a tulajdonhoz való jog *kisebb vagy nagyobb korlátozásai* olyan *skálán helyezhetők el*, amelynek egyik végpontja a tulajdon lényeges tartalmának a sérelme, míg a másik pontban a tulajdonnal való teljes „rendelkezés” áll, amikor azt semmilyen korlátozás

vállalkozó később hasznosítani, vagy megfelelő értéken értékesíteni nem tud. Az Alkotmányból fakadó garanciák a következők: a/ Abban az esetben, ha az állam jogszabály-változtatás útján azonnali hatállyal, a meglévő engedélyekre és vállalkozásokra is kiterjedően szűkíti a korábban liberalizált tevékenységek körét, illetve ugyanígy: azonnal rendeli el, hogy az adott tevékenységet csak 100%-os állami tulajdonban lévő gazdálkodó szervezet, vagy költségvetési szerv gyakorolhat, a korábbi engedély jogosultja, illetve a korábban koncessziós szerződés alapján a tevékenységre jogosult vállalkozók az Alkotmány 13. § (2) bekezdése szerint kártalanításra jogosultak. Jelen ügyben azonnal nem volt szó azonnali hatályról. b/ Ha a visszalépést tartalmazó jogszabályváltozás a meglévő vállalkozásokra csak valamely jövőbeni időponttól hat ki, akkor az Alkotmánybírósnak a következőket kell figyelembe venni: Határozatlan időre szóló engedélyek esetén hagyott-e az állam — az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogállamiságból eredő — megfelelő felkészülési időt a jogszabály alkalmazására (7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992. 45, 47, 28/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992. 155, 158 stb.). A vizsgált esetben a jogalkotó – a határozatlan időre szóló engedélyekre vonatkozóan – másfél éves (1995. július 1-től 1996. december 31-ig terjedő) felkészülési időt biztosított. A rendelkezés amiatt sem alkotmányellenes, hogy az engedélyt eredetileg határozatlan időre adták, és az új szabályozás szerint csak 1996. év végéig érvényes, mivel a határozatlan idejű engedély magában foglalja a visszavonás lehetőségét is. Aki határozatlan időre sorsolós játék szervezésébe kezdett, a tevékenységét eleve kockázattal kezdi meg. Tulajdoni sérelem csak akkor áll tehát fenn, ha a közjogi beavatkozás súlya vállalt kockázattal nem arányos. Ha az adott tevékenység gyakorlása valamely jövőbeni időponttól úgy válik véglegesen lehetetlenné, hogy a korábbi engedély illetve szerződés alapján a tevékenység még meghatározott ideig folytatható lenne (tehát határozott időre szól), az az alkotmányossági kérdés, hogy az állam az Alkotmány 13. § (2) bekezdése szerint juttat-e megfelelő ellentételezést (kártalanítást) (64/1993. (XII. 23.) AB határozat, ABH 1993. 373. 380-381). A sorsolós játékokkal kapcsolatos tevékenységet nem azonnal vontta vissza az állam az érintett vállalkozóktól. Vagyis ez a helyzet fel sem merült. c/ Ha koncessziós szerződés tartalmi feltételeinek jogszabályi változtatása útján kívánja az állam az adott célt elérni, akkor — az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében deklarált piacgazdasággal összefüggésben védett szerződési szabadság alapján — az vizsgálendő, hogy a körülményekben bekövetkezett-e olyan lényeges változás amely indokolhatja a szerződés tartalmának jogszabályi megváltoztatását (32/1991. (VI. 6.) AB határozat, ABH 1991. 146, 153-154). ABH 1998. 717, 724

⁸⁸⁰ Az Alkotmánybírósnak az 58/1991 (XI. 8.) AB határozatában a Polgári Törvénykönyv (Ptk.) kisajátításra vonatkozó rendelkezéseinek alkotmányosságát vizsgálta. Az indítványozó szerint ugyanis a Ptk. azon szabálya, miszerint a kisajátítás esetében a kártalanítást sérelmesnek találó fél – ha jogszabály másként nem rendelkezik – bírósághoz fordulhat, illetve a bírósági eljárás a kisajátítást kérő birtokba helyezését nem gátolja, sérti az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében rögzített tulajdonhoz való jogot és a 13. § (2) bekezdésében deklarált azonnali kártalanítás elvét. Az indítványozó szerint ebbe ütközik a vonatkozó törvényerejű rendelet kártalanítás összegének kifizetésére (60 nap), a csereingatlan birtokba adására (30 nap) és a kártalanítás és a csereingatlan értékkülönbötére (60 nap) nyitva álló határidő is. Az AB szerint az a szabály, ami szerint a kártalanítást kérő birtokba helyezését nem gátolja a bírósági felülvizsgálat megindítása, sérti a tulajdonhoz való jogot. Az azonnaliség követelményét is sérti a sérelmezett rendelkezés, mert bár az AB szerint nem lehet pontosan meghatározható határidőt vagy határnapot tűzni a kártalanításra, de egyrészt az indokolatlanul hosszú határidő alkotmányellenes, másrészt ez az elv azt juttatja kifejezésre, hogy a birtokba helyezés és a kártalanítás egy időben történjék. 58/1991 (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991. 288, 291. Bár az értekezés célkitűzésének megfelelően nem foglalkozik a gazdasági alkotmányjoggal, gazdasági alkotmányossággal, indokoltnak tartom megjegyezni, hogy az Alkotmánybírósnak a 706/B/2001. AB határozatában kifejtette, hogy a kisajátításról szóló 1976. évi 24. tvr. szabályai nincsenek összhangban a releváns alkotmányi rendelkezéssel, és ez alkotmányellenes helyzetet eredményez. A testület felhívta a jogalkotót a mulasztása megszüntetésére. www.mkab.hu (2005. 09. 30.)

nem éri. E skála a lényeges tartalom sérelméhez legközelebb állóktól halad az alkotmányos „enyhébb” korlátozás irányába, illetve példát ad a közérdekből történő korlátozás alkotmányosságára és alkotmányellenességére is.⁸⁸¹

Az első csoportba sorolhatók azok az esetek, amikor a *tulajdonhoz való jog korlátozása alkotmányellenes*. Az alkotmánybíróági gyakorlatból a következő néhány példát érdemes ismertetni. Nem minősíthető alkotmányosnak az, amikor a tulajdontól való megfosztás merül fel, vagy amikor az állampolgárok polgári jogi követelése évtizedekig függőben marad,⁸⁸² vagy – ezzel összefüggésben – a tulajdonkorlátozás kártalanítás nélkül következik be, vagy a tulajdonkorlátozás időtartama nem kiszámítható.⁸⁸³ Az alkotmányossági próbát az olyan szabályozás sem állja ki, amely a magántulajdon vonatkozásában egységesen áll fenn, differenciálatlan, a jelentős korlátozás célját és indokát nem tükrözi,⁸⁸⁴ és az az eset sem, amikor a tulajdonkorlátozás a közérdekkel nem arányos, és elmarad az értékgarancia.⁸⁸⁵ A tulajdonhoz való jogot sérti az államnak az ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzése a tulajdonelvonás alkotmányosan garantált eljárási szabályainak mellőzésével, illetve alkotmányosan nem indokolt rövidített bejegyzési eljárással való kedvezményezés.⁸⁸⁶ Az

⁸⁸¹ Az osztályozás alapját a 7/1991 (II. 28.) AB határozat adja. ABH 1991. 22, 26. Az egyes szakaszokon belüli sorrend azonban nem fontossági rendet jelent.

⁸⁸² A 66/1992. (XII. 17.) AB határozatban (ABH 1992. 293, 297-298) az Alkotmánybíróság a korábbi rendszerben (1945-től) megvalósított földreform során meghozott – kártalanítási igényeket nem, illetve nem megfelelően rendező – rendelkezések alkotmányosságát vizsgálta, és mondta ki az Alkotmányba ütközésüket. Megállapításra került, hogy a földreform megindításakor a kártalanítás mellett történő igénybevétel a jogalkotó megfelelő garanciákkal kívánta végrehajtani. Ez az elgondolás azonban a tényleges végrehajtás során később formálissá vált, mivel a garanciául szolgáló jogszabályi rendelkezések hiányosságait nem pótolták részletszabályok, és a hatásköri szabályok között nem kerültek rendezésre a kártalanítás eljárási szabályait. 66/1992. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1992. 293, 303

⁸⁸³ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993. 373, 382

⁸⁸⁴ Indítványozó kifogásolta, hogy a helyiséggazdálkodásról szóló, többször módosított 19/1984. (IV. 15.) MT rendelet (a továbbiakban: R.), továbbá e jogszabály végrehajtása tárgyában kiadott 8/1984. (IV. 15.) ÉVM rendelet (a továbbiakban: Vhr.) az ún. kötött, azaz az államigazgatási hatóságok hatáskörébe utalt, hatósági rendelkezéseken alapuló, kötelező helyiséggazdálkodás részletszabályait tartalmazza. Az R. III. része – az állami tulajdonban álló ingatlanok mellett – a nem állami tulajdonban álló helyiségek és telkek használata, hasznosítása vonatkozásában is – bizonyos körben – az elhelyező hatóság intézkedési, engedélyezési jogkörét, illetőleg hatáskörét állapította meg. Indítványozó kifogásolta, i) a sérelmezett jogszabályok az indokolt szükségletet meghaladó helyiségek igénybevétele, iroda- és üzlethelyiségek vonatkozásában kiutalási jogot állapít meg, ii) az állami és önkormányzati tulajdont – a közületi elhelyezések közigazgatási hatáskörbe utalásával – azonos szabályozási körbe vonja, illetve e tekintetben szükségtelen és aránytalan korlátozásokat tartalmaz. Az Alkotmánybíróság a 29/1993. (V. 4.) AB határozatában megállapította, hogy a jelentős korlátozás célját és indokát sem tükröző szabályozás a magántulajdon vonatkozásában sérti az Alkotmány 13. § (1) bekezdését, ami ellentétes az Alkotmány 11. §-ában írt rendelkezéssel, amely szerint az állam tulajdonában álló vállalatok és egyéb gazdálkodó szervezetek önállóan gazdálkodnak, és az önkormányzatok tulajdonának tiszteletben tartását biztosító alkotmányi rendelkezéssel is ellentétben áll. 29/1993. (V. 4.) AB határozat, ABH 1993. 227, 230

⁸⁸⁵ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993. 373, 380. Lásd még az elkobzás és lefoglalás alkotmányossági megítélését. Az indítványozó nézete szerint a pórázon nem tartott kutya és a kóborló macska vadászterületen való elejtését lehetővé tevő szabály alkotmányellenes, mivel sérti az állat tulajdonosának az Alkotmányban biztosított tulajdonhoz való jogát. A Vtv. 36. §-a „egyoldalú előnyt biztosít a vadászatra jogosultnak a háziállatok tulajdonosaival szemben”, mivel minden további feltétel fennállásának hiányában is lelőheti a gazdájától több mint 200 méterre eltávolodott állatot. A testület a 64/2003. (XII. 18.) AB határozatában azt vizsgálta, hogy bizonyos állatok vadászterületen való elpusztítására adott felhatalmazás által okozott sérelem vajon arányban áll-e a vadállomány védelmének biztosítását megkövetelő közérdekkel, az azt szolgáló legenyhébb alkalmas eszköznek minősül-e. Ennek következtében az Alkotmánybíróság az indítványt a normavilágosság (Alkotmány 2. § (1) bek.) hiánya miatt és a tulajdonhoz való jog sérelme miatt megalapozottnak találta.

⁸⁸⁶ Az Alkotmánybíróság a 25/1993. AB határozatában az ingatlan-nyilvántartásról szóló törvény azon rendelkezését semmisítette meg, amely az államot az ingatlan-nyilvántartásban tulajdonosként speciálisan és egyszerűsített módon engedte meg bevezetni. Eredetileg az új ingatlan-nyilvántartási rendszer kialakításával összefüggésben a rendezetlen tulajdoni helyzetű ingatlanok szerkesztése során alkalmazható, közérdekű – és

Alkotmánybíróság szerint alkotmányellenes a társadalombiztosítási szolgáltatásokat és várományokat az ellenszolgáltatás érintetlenül hagyása mellett lényegesen és aránytalanul úgy megváltoztatni, hogy az már az alkotmányosan védett tulajdoni pozíció sérelmével járjon.⁸⁸⁷ Az *alkotmányos tulajdonkorlátozások* körébe tartozik a tulajdonjog részjogosítványainak sérelme, mint például a rendelkezési jog gyakorlásának engedélyhez kötése,⁸⁸⁸ vagy a tulajdonnak a funkciója szerinti korlátozása, azaz a tulajdon tárgyának közösségi rendeltetése, közszolgáltatásra való használata, közcélú hasznossága,⁸⁸⁹ illetve a tulajdon tárgyának szociális kötöttsége.⁸⁹⁰

átmeneti – szabályként, sommás eljárás keretében lehetővé tette az állam tulajdonoskénti nyilvántartását azoknak az ingatlanoknak a tekintetében, amelyek tulajdonosa nem volt fellelhető és tényleges birtokosuk sem volt. A jogalkalmazási gyakorlat azonban a rendelkezést az ingatlan-nyilvántartás szerkesztésének a befejezése után is, általános érvénnyel tovább alkalmazta. A vonatkozó szabály tehát gyakorlati alkalmazásában lehetőséget adott arra, hogy az államigazgatási hatóság az ingatlan-nyilvántartásban valamely ingatlan vonatkozásában az államot tüntesse fel tulajdonosként anélkül, hogy az elbirtoklásra, illetőleg az állam törvényes öröklésére vonatkozó, továbbá egyéb tulajdonszerzési és más eljárási garanciális feltételek fennállását a hatóságnak vizsgálnia kellett volna. A támadott rendelkezésnek ilyen továbbélése – mindenki más kizorításával – kizárólag az állam javára önálló, nevesített ingatlan-nyilvántartásba vételi jogcímet jelentett, amely alkotmányosan igazolható közérdek fennállása nélkül a tulajdonossá válás módja szempontjából az államot másokkal szemben előnyös helyzetbe helyezte, és másoknak (pl. az önkormányzatoknak) a tulajdonszerzés lehetőségéből való kizárásával az államot pozitív irányban diszkriminálta. Minthogy a tulajdoni bejegyzés mögött nem voltak meg az egyéb tulajdont keletkeztető jogcímekhez és bejegyzési módokhoz tartozó garanciális eljárási szabályok, a kifogásolt rendelkezés alapján az állam tulajdonosként feltüntetésével együtt járó tulajdonelvonás is törvényes – és alkotmányos – garanciák nélkül ment végbe. Ez az AB értelmezésében sértette a tulajdonhoz való jogot. 25/1993. AB határozat, ABH 1993. 188, 190-191

⁸⁸⁷ Az Alkotmánybíróság az 56/1995. AB határozatában megállapította, hogy a támadott törvényi beavatkozás kirívóan aránytalan azért, mert az a betegbiztosítottak összességét tekintve az ún. keresőképtelenségi „táppénzjog” több mint háromnegyedének elvonásával jár. Az általános keresőképtelenségi helyzet mutatói szerint a táppénzes esetek átlagos időtartama – az utóbbi évek adatait és a jogosultak összességét tekintve – 32, illetőleg 33 nap. A sérelmezett törvényi szabályok ebből 25 nap keresőképtelenségének terheit áthárítják a biztosítottakra, illetőleg a járulékfizetésre kötelezett munkáltatókra, ami azt jelenti, hogy a társadalombiztosítás betegbiztosítási ága – a nemzeti közis viszonylatban is kiugróan magas járulékok változatlanul tartása mellett – a társadalombiztosítás legklasszikusabb területéről – a betegség miatti keresőképtelenség fedezeti szférájából – 75 %-os mértékben „kivonul”, és ezzel a járulékfizetéssel a vásárolt és betegség esetére szóló ellátási szolgáltatást gyakorlatilag „kiüresíti”. Ennek folytán a biztosítottak tulajdonosi-várományosi pozíciója nagymértékben gyengül, azaz a tulajdon alapjogi védelme sérelmet szenved. 56/1995. AB határozat, ABH 1995. 264. A témával összefüggésben lásd *Vörös: A gazdasági alkotmány egyes kérdései.* 22-23. o.

⁸⁸⁸ Az Alkotmánybíróság 7/1991 (II. 28.) AB határozata alapján megállapította, hogy alkotmányos korlátozást jelentett az állami tulajdonban levő ingatlanok privatizációjával kapcsolatban a vagyonügynökségre ruházott ellenőrzési, hozzájárulási jogkör, amelyet az állam a saját tulajdona tekintetében jogszerű korlátozó intézkedésként hozhatott meg. E tekintetben alkotmányszerűen írhatta elő, hogy az ingatlanügyletek érvényessége a külön e célra létrehozott állami szervek eseti engedélyéhez van kötve. Ennek indokaként az AB azt jelölte meg, hogy a rendelkezési jog a tulajdonjoghoz tartozó részjogosítvány, a tulajdonjog feletti döntés szabadságát jelenti. A rendelkezési jog korlátozása azonban csak akkor jár magának a tulajdonjognak mint alkotmányos jognak a korlátozásával, így csak akkor alkotmányellenes, ha az elkerülhetetlen, tehát kényszerítő ok nélkül történik, továbbá, ha a korlátozás súlya a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan. Minderre figyelemmel vizsgálta az Alkotmánybíróság a támadott törvényi rendelkezés korlátozó tartalmának célját. A törvényhez fűzött indokolás szerint a törvény ideiglenes jellegű, és az ellenőrzéssel azt akarja elérni, hogy a földtulajdon rendezéséig megakadályozza a földforgalom 1989. július 1. napját követő liberalizálása után aggályossá vált földátruházásokat. 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991. 22, 26

⁸⁸⁹ 29/1993. (V. 4.) AB határozat (ABH 1993. 227, 231), ami hivatkozza a 6/1992. (I. 30.) AB határozatot. Az Alkotmánybíróság a régi (szocialista) Büntető Törvénykönyv (Btk.) rongálással és hanyag kezeléssel törvényi tényállásának alkotmányossági megítélésével foglalkozó 6/1992. (I. 30.) AB határozatában rögzítette, hogy az akkori Btk. a hanyag kezelésre és a rongálásnál a társadalmi tulajdon ellen gondatlanságból elkövetett cselekményekre vonatkozó rendelkezései sértik a jogállam által is megkövetelt egyenlő elbánás elvét, azaz bármilyen tulajdon számára egyenlő védelem nyújtásának a kötelezettségét. A két cselekménynek a köz- és magántulajdon között tett negatív diszkriminációját csak úgy lehetett megszüntetni, ha az Alkotmánybíróság a két törvényi tényállást megsemmisíti. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor szükségesnek tartotta azt is leszögezni, hogy a diszkrimináció tilalma nem értelmezendő úgy, hogy kellő alkotmányos indok esetén a jogalkotó ne

Közérdeknek minősül például a tárgyi bizonyítási eszközök *lefoglalása*, ami miatt az nem jelenti a tulajdontól való megfosztást, csupán a dolog birtoklását korlátozza ideiglenesen, és e korlátozás szükséges, célszerű, az adott feladatra alkalmas és alkotmányosan indokolt eljárási kényszerintézkedést jelent.⁸⁹¹

A lefoglalással okozott tulajdonkorlátozás azonban csak addig alkotmányos, ameddig az eljárásban *bizonyítékként* felhasználható. Ha az ügyben *nem folytatnak le bizonyítást*, vagy a bizonyítási eljárás lefolytatásának eredményessége nem kívánja meg a jövedéki jogsértéssel kapcsolatos dolog lefoglalását, akkor a lefoglalást csak az *elkobzás foganatosíthatósága* indokolhatja. Ez utóbbi esetben viszont már kizárólagos alkotmányi relevanciája van a jogsértés súlyának, a jogsértéssel kapcsolatos dolog jellegének (az adott típusú jogsértő cselekménnyel szükségképpen vagy esetleges az összefüggésének), illetőleg a dolog értékének. Az *elkobzással* megvalósuló jogkorlátozás nem ideiglenes, és nem csupán a tulajdonjog bizonyos tartalmi elemeit érinti, hanem magának a tulajdonnak az elvonását eredményezi. Az alkotmányos tulajdonvédelem során tehát – a lefoglaláshoz képest – súlyosabb megítélés alá esik. Ennek következtében az a tény, hogy a jövedéki elkobzás támadott szabályozása nem differenciált az elkobzás alapjául szolgáló jogsértés súlya, az elkobzással érintett dolog jellege és értéke tekintetében, kétségesse teszi a tulajdonhoz való jog Alkotmányban biztosított védelmének érvényesülését.⁸⁹²

Az általános értelemben és elvontan felfogott tulajdonhoz való jog *gazdasági jogként* a piacgazdaság statikájaként,⁸⁹³ míg *szabadságjogként* a személyiség szabad kibontakoztatásaként értelmezhető. Tekintettel arra, hogy az egyik legalapvetőbb emberi jogról van szó, az államnak mindent meg kell tennie annak érdekében, hogy e jogot az egyén számára biztosítsa. Ezt leginkább úgy lehet teljesíteni, ha az állam a szabályozása során figyelemmel van az Alkotmánybíróság absztrakt vagy konkrét alkotmányértelmezésére, illetve a tulajdonhoz való jogra és a kisajátítási szabályra vonatkozó szakirodalmi ajánlásokra.

különböztethessen a tulajdon büntetőjogi védelmében. A tulajdon tárgyának közösségi rendeltetése, közszolgáltatásra szánt használata, közcélú hasznossága alapja és alkotmányosan igazolható indoka lehet a szigorúbb büntetőjogi védelemnek. A pozitív diszkrimináció abban is megnyilvánulhat, hogy a gondatlan elkövetést is büntetik.

⁸⁹⁰ Ehhez példaként az önkormányzati bérlakások esete szolgál.

⁸⁹¹ Az Alkotmánybíróság 715/B/1994. AB határozatának apropóját az adta, hogy az indítványozók alkotmányjogi panasszal fordultak a testülethez, mivel véleményük szerint a törvényen alapuló lefoglalás intézménye sérti a tulajdonhoz való jogot. A lefoglalás az állami büntető igény érvényesítésére hivatott büntetőeljárás dologra irányuló kényszerintézkedései közé tartozik; a dolog birtokának hatósági elvonása a birtokos rendelkezése alól a bizonyítás érdekében vagy az elkobzás biztosítására. A büntető eljárás előre haladó menetében a lefoglalt dolog sorsáról az eljáró hatóságnak mindig határoznia kell, hiszen a törvény előírja a lefoglalás megszüntetését, mihamarabb arra az eljárás érdekében nincs szükség. A kényszerintézkedés végső időpontja a büntetőeljárás befejezése. Az állami büntető igény érvényesítése érdekében a dolog birtokosának ideiglenes megfosztása a birtoklás lehetőségétől, általánosságban nem tekinthető a tulajdonhoz való jog szükségtelen korlátozásának. 715/B/1994. AB határozat, ABH 1997. 584, 587-588

⁸⁹² 33/2002. (VII. 4.) AB határozat, ABH 2002. 173, 183-184. Az Alkotmánybíróság a 33/2002. (VII. 4.) AB határozatában konkrét utólagos normakontroll hatáskörében járt el. A bírói kezdeményezések alapjául szolgáló ügyekben az eljáró hatóságok jövedéki termék szállítására használt személygépkocsik kötelező lefoglalását és elkobzását rendelték el, amelyek forgalmi értékéhez képest elenyészőnek minősíthető a jövedéki bírság alapjául meghatározott összeg. Az indítvány szerint személygépkocsik nem jövedéki termék szállítására rendszeresítettek, és azokon olyan átalakítást sem végeztek, amely a jövedéki törvénysértés véghezvitelét célozza. A jövedéki ügyben hozott közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata során – az akkor hatályos rendelkezések értelmében – a bíró méltányosságot nem gyakorolhatott; a jövedéki jogsértés csekély foka esetén sem alkalmazhatta az elkobzás, illetve az elkobzás alá eső érték megfizetésének teljes vagy részleges mellőzését. 33/2002. (VII. 4.) AB határozat, ABH 2002. 173, 174, 183-184, 186. Azt elkobzással kapcsolatban lásd még 1624/B/1991. AB határozatot, ABH 1992. 509, 511, a lefoglalással foglalkozott például a 715/D/1994. AB határozat, ABH 1997. 584, 587.

⁸⁹³ *Vörös: A gazdasági jogalkotás...* 250-253. o.

Mivel olyan alapjogról van szó, amely közérdekből is korlátozható, különös figyelmet kell szentelni a tulajdonhoz való jog korlátozására, illetve a megfelelő értékgarancia szolgáltatására.

A bemutatott elmélet és gyakorlat alapján láthatóvá vált, hogy a közhatalmi *beavatkozás* a *tulajdonhoz való jog esetében sem korlátlan*. Az Alkotmány 13. § (2) bekezdése alapján közérdekből elrendelhető a kisajátítás, feltéve, ha az ott meghatározott szabályok teljesülnek. E vonatkozásban különösen az értékgarancia (kártalanítás) megvalósulása fontos: amennyiben ugyanis a kisajátítást azonnali, feltétlen és teljes kártalanítás kíséri, a kisajátított tulajdon értéke biztosított, vagyis a tulajdon helyettesíthetősége révén a dolog helyébe a kártalanítás összege lép.⁸⁹⁴ Az *értékgarancia* belépésének adott korlátozás esetében *akkor is* létjogosultsága van, ha nem kisajátításról, hanem a tulajdonhoz való jog *szociális kötöttségén túli korlátozásáról* van szó. Ebben az esetben a korlátozás és a közérdek közti arányosságot – a tulajdon helyettesíthetősége miatt – az értékgarancia teremti meg.

IV. A „munkaalkotmány” – a foglalkozás szabadsága

A gazdasági alkotmánynak a munkával összefüggő területét munka alkotmányának nevezik, és megkülönböztetik a vállalkozói alkotmánytól. Mivel azonban a munka és a vállalkozás funkcionálisan egy kategóriát képeznek, ezért indokolt együtt tárgyalni őket a foglalkozás szabadsága kifejezés alatt. A munka alkotmányának a magyar alkotmányos rendszerben inkább a foglalkozás alkotmánya felel meg. Az alkotmányi rendelkezésektől függően⁸⁹⁵ a munka alkotmányának részeként fogják fel a foglalkozás szabadságát, a munka helyének szabad megválasztását, a koalíciós szabadságot, a sztrájk és kizárás jogát, a tarifális és az együttes munkaszerződések kötelező erejét, a munkaközvetítést és a munkavállaló-védelmet. A vállalkozói alkotmány körébe tartozik a vállalkozói tevékenység szabadsága és alapjoga, az együttdöntés és a vállalkozói jog. Gazdasági szabadságnak tekinthető bizonyos értelemben – és emiatt a munka alkotmányának részei – a mozgás és a letelepedés szabadsága, az egyesülési jog. Utóbbiak olyan tartalmi eleminek a tárgyalása azonban, amelyek nem a gazdasági életben való megnyilvánulásra vonatkoznak elsődlegesen, nem tartozik a témához. A *gazdasági szabadságok* alatt alkotmányjogi értelemben a gazdasági alapjogokat indokolt érteni, vagyis a magyar Alkotmányt figyelembe véve a tulajdonhoz való jogot, a vállalkozás szabadságát, illetve a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot, valamint a szervezkedés szabadságát. A gazdasági szabadság érintkezik más alapjogi garanciákkal is (letelepedés, kifejezési szabadság, médiaszabadság). Az állami eszközök/intézkedések bírálatánál az összes érintett alapjogot figyelembe kell venni.⁸⁹⁶

A hatályos *Alkotmány* a 9. § (2) bekezdésében fogalmazza meg azt, hogy a Magyar Köztársaság elismeri és támogatja a vállalkozás jogát és a gazdasági verseny szabadságát. Az alaptörvény 70/B. § (1) bekezdése deklarálja azt, hogy a Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához. A (2) bekezdés szerint az egyenlő munkáért mindenkinek, bármilyen megkülönböztetés nélkül, egyenlő bérhez van joga, míg a (3) bekezdés alapján minden dolgozónak joga van olyan jövedelemhez, amely megfelel végzett munkája mennyiségének és minőségének. A szakasz utolsó bekezdése alapján mindenkinek joga van a pihenéshez, a szabadidőhöz és a rendszeres fizetett szabadsághoz. Az alkotmányi megfogalmazásokból következően ezen alapjogokat –

⁸⁹⁴ Vö. 64/1993. (XII. 22.) AB határozat, ABH 1993. 373, 380

⁸⁹⁵ Lásd például Gadis Gadzhiev összefoglalását. *Gadis Gadzhiev: The Interdependence of Economic and Social Rights*. Acta Iuridica 1998. Nos. 3-4. 215. o., *Gygi: i.m.* 24., 25. o.

⁸⁹⁶ Vö. *Giovanni Biaggini: Wirtschaftsfreiheit. In Verfassungsrecht der Schweiz. Droit constitutionnel suisse.* (Hrsg/Édité par Daniel Thürer – Jean-François Aubert – Jörg Paul Müller) Schulthess Zürich 2001. 782., 783. o.

más alkotmányi rendelkezésekhez hasonlóan – sem lehet önmagukban, az aktuális politikai, gazdasági vonatkozásaitól, szöveggörnyezetéből és összefüggéseiből, illetve értelmezési lehetőségeiből kiragadva értelmezni. Az interpretáció megfogalmazott követelményei figyelembe vételét egyrészt maga az Alkotmány 9. §-a, és a 70/B. §-a kívánja meg. E szerkezeti felépítésből következően a vállalkozás joga – a verseny szabadsága mellett – a piactgazdaság elemeként fogható fel. Másrészt e jogot az Alkotmánybíróság más alapjogokkal is összefüggésbe hozta, illetve – különösen a munkához való joggal – egymásra vonatkoztatva értelmezte.⁸⁹⁷ Végül megemlítendő, hogy a napjainkban ható politikai és gazdasági felfogás a Magyar Köztársaság Alkotmánya alapelveknek minősíthető rendelkezéseiben is megfogalmazódik.⁸⁹⁸

Tekintettel a foglalkozás szabadságának alapvetően jogági (gazdasági jog, munkajog) szabályozására a foglalkozás szabadsága csak alapjogi vonatkozásában minősíthető tisztán alkotmányjogi tárgyú témakörnek, részletszabályait a jogalkotó a materiális értelemben felfogott alkotmányjogon kívül alkotja meg.

1. A munkához való jog és a foglalkozás szabadsága nemzetközi és európai szinten

a) A nemzetközi dokumentumok a foglalkozás szabadsága tekintetében változatos megfogalmazást tartalmaznak.⁸⁹⁹ Alkalmazták például a *munkához való jog kifejezést*. A GSZKJNE 6.1 cikke meghatározza a munkához való jog GSZKJNE által értelmét. Eszerint a munkához való jog az egyén lehetősége az általa *szabadon választott* vagy elfogadott *munka útján való megélhetésre*. Ez párosul azzal az *állami kötelezettséggel*, hogy megfelelő lépéseket tegyenek a munkához való jog biztosításában (GSZKJNE 6. cikk). Az ESZK II. Rész 1. cikke is a *munkához való jog* kifejezést alkalmazza, amely az ESZK szerint magában foglalja a dolgozónak azt a jogát, hogy szabadon választott foglalkozás alapján biztosíthassa megélhetését, az ingyenesen igénybe vehető foglalkoztatási szolgáltatások állami általi létrehozását és fenntartását, illetve megfelelő szakmai pályaválasztási tanácsadás, szakképzés és szakmai átképzés biztosítását és támogatását. Kiss György szerint az Európai Szociális Karta az első részében *általános politikai célként* határozza meg, hogy mindenkinek legyen meg a lehetősége megélhetését szabadon választott foglalkozás révén biztosítani. Véleménye szerint ez a politikai célt fogalmaz meg, és nem jogot formál.⁹⁰⁰ A szöveg alapján – a Szerződő Felek politikájuk céljaként fogadják el, hogy minden lehetséges, akár nemzeti, akár nemzetközi jellegű eszközzel arra törekcszenek, hogy olyan feltételek jöjjenek létre, amelyek révén az alábbi jogok és alapelvek ténylegesen megvalósulhatnak – azonban más következtetésre is lehet jutni. Vagyis, igaz, hogy az ESZK a megfelelő politikára kötelezi az államokat, de úgy, hogy egyben az idézett rendelkezése után következőket alapjogokként vagy alapelvekként ismeri el. Ugyanez igaz Kiss György azon megállapításával kapcsolatban

⁸⁹⁷ Vö. pl. a 21/1994. (IV. 16.) AB határozattal (ABH 1994. 117, 119 és köv.) és a 327/B/1992. AB határozattal (ABH 1995. 606, 609-610).

⁸⁹⁸ Az Alkotmány alapelveiről lásd bővebben *Petrétei József*: Magyar Alkotmányjog I. 85-113. o. A fent meghatározott alapelvek mellett a szuverenitás elvét kell megemlíteni. Az alkotmányi alapelvek jelentőségét az is kifejezésre juttatja, hogy mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás és a jogkövetés részére tartalmaznak konkrét tartalommal kitöltendő kereteket, és az alaptörvény rendelkezései konzisztenciája és értelmezéseinek koherenciája számára meghatározó szerepet töltenek be. *Ádám*: Az alkotmányi értékek fejlődési irányairól. 7. o.

⁸⁹⁹ Ehhez lásd bővebben: *Kiss György*: Néhány észrevétel a „munkához való jog” ... 277-278. o. Az emberi jogok nemzetközi és regionális dokumentumokba való foglalásának végső célja ezeknek az alapjogoknak mindenki számára történő realizálása. E dokumentumoknak az univerzális ratifikációja a biztosítja legalább a bennük megfogalmazott értékek formális elismerését. *Jan Pronk*: Communicating Complaints about Violations of Social-Economic Human Rights. In *The Rights to Complain about Economic, Social and Cultural Rights*. *Fons Coomans – Fri bed van Hoof* ed. SIM Special Nr. 18. Utrecht 1995. 7. o.

⁹⁰⁰ *Kiss György*: Néhány észrevétel a „munkához való jog” ... 272. o.

is, hogy a Karta a munkához való jog cím alatt (1. cikk) nem alanyi jogi értelemben használja e kifejezést, hanem az állam kötelezettségét határozza meg.⁹⁰¹

A teljes foglalkoztatásra vonatkozó 1. pont⁹⁰² valóban állami feladatot határoz meg, vagyis nem eredmény, hanem tevési kötelezettséget ró az államra, aminek tehát minden eszközzel törekednie kell a foglalkoztatás szintjének hosszú távú növelésére, arra, hogy jól kidolgozott foglalkoztatáspolitikai tervei legyenek, és ennek keretében fordítson különleges figyelmet a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben lévők helyzetének javítására.⁹⁰³

b) A vizsgált gazdasági szabadságok általános elnevezésével kapcsolatban az alkotmányok általában a *munkához való jogot* nevesítik,⁹⁰⁴ ami alapvetően *alapelveként*⁹⁰⁵ fogható fel, nem pedig olyan nevesített alapjogként, amely arra kötelezné az államot, hogy biztosítsa a teljes foglalkoztatottságot. Hasonlóképpen értelmezendő az EASZ II-75. cikk (1) bekezdése, ami a munkavállaláshoz való jogot deklarálja. Erre az értelmezési lehetőségre az említett bekezdés további fordulata utal.

A munkához való jog e megfogalmazásai tehát inkább *állami kötelezettségként* foghatók fel a foglalkoztatás elősegítésére, az erre irányuló megfelelő foglalkoztatáspolitikai kialakítására. Ezzel kapcsolatban az alkotmányok számos eltérő, de hasonló célú állami feladatokat határoznak meg. Egyes alaptörvények az egyébként irreális célkitűzést, vagyis az *állam általi foglalkoztatottság biztosítását* követelik meg általában annak érdekében, hogy a munkához való (alap)jogot valóban biztosítani lehessen.⁹⁰⁶ Más alaptörvények a *teljes foglalkoztatottság elérését célzó foglalkoztatáspolitikát követését írják elő* az állam számára a legkülönbébb megfogalmazásban.⁹⁰⁷ A dán alkotmányozó *erőfeszítéseket* követel meg az államtól annak érdekében, hogy a munkaképes állampolgárokat foglalkoztatni lehessen olyan feltételek között, amely biztosítja a megélhetését.⁹⁰⁸ Több állam alkotmánya rendelkezik arról, hogy az államnak a *foglalkoztatás feltételeit kell megteremtenie* (nem kell tehát a teljes foglalkoztatottságra törekedni).⁹⁰⁹ Konkrét feladat meghatározás jelenik meg több alaptörvényben, ami a *munka állam általi védelmére* irányul.⁹¹⁰ A más tekintetben is igen

⁹⁰¹ Uo.

⁹⁰² „A munkához való jog tényleges gyakorlásának biztosítására a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy 1. a teljes foglalkoztatás elérése céljából elsődleges céljaik és felelősségeik egyikeként fogadják el a foglalkoztatás lehető legmagasabb és legtartósabb szintjének elérését és fenntartását;”

⁹⁰³ Weller: Gazdasági és szociális jogok Európában. 32. o. *Uő*: Emberi jogok és európai integráció. 172. o.

⁹⁰⁴ Osztrák alkotmány 6. §, finn alkotmány 18. § (2) bek., görög alkotmány 22. § 1., horvát alkotmány 54. § (1) bek., luxemburgi alkotmány 11. § (4) bek., olasz alkotmány 4. § (1) bek., portugál alkotmány 58. § (1) bek., szlovák alkotmány 35. § (3) bek.

⁹⁰⁵ Vö. az olasz alkotmány 4. §-ával és annak elemzésével. A jogirodalom szerint a francia alkotmány (1946. évi, amire a hatályos alkotmány preambuluma utal) preambulumban meghatározott foglalkoztatottsághoz való jog instrukciót jelent a jogalkotónak a munkanélküliség problémáinak megoldása érdekében. Erről lásd Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban (szerk. Trócsányi László – Badó Attila), KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. 2005. 377. o., Constitutional Laws of 15 EU Member States. Lucas Prakke – Constantijn Kortmann ed., Kluwer 2004. 296. o., www.europa.eu.int (2005. márc. 11.).

⁹⁰⁶ Finn alkotmány 18. § (2) bek., de hasonlóan rendelkezik a szlovén alkotmány 66. §-a is (az állam foglalkozási és munkalehetőségeket teremt).

⁹⁰⁷ A lengyel alkotmány 65. § (5) bekezdése alapján a hatóságok célzó teljes, produktív foglalkoztatást célzó politikát folytathatnak olyan programok megvalósításával, amelyek harcolnak a munkanélküliség ellen, ideértve a foglalkoztatási tanácsok és továbbképzések szervezését és támogatását, valamint a közmunkát és a gazdasági intervenciót. A portugál alkotmány 58. § (3) bek. a) pontja szerint az állam kötelessége, hogy biztosítja a teljes foglalkoztatásra irányuló politika megvalósítását.

⁹⁰⁸ Mindezt a közjólét elősegítése érdekében. Dán alkotmány 75. § (1) bek.

⁹⁰⁹ Görög alkotmány 22. § (1) bek., holland alkotmány 19. § (1) bek., norvég alkotmány 110. § (1) bek., olasz alkotmány 4. § (1) bek., spanyol alkotmány 40. § (1) bek.

⁹¹⁰ Lengyel alkotmány 24. §, olasz alkotmány 35. § (1) bek., portugál alkotmány 58. § (3) bek. Az olasz alkotmány 35. § (4) bekezdése a külföldi olasz munkát védi, illetve különleges normákkal védi a fiatalok munkáját (37. § (3) bek.)

részletes spanyol alkotmány rendelkezik a *foglalkoztatás részterületeire vonatkozó politikák támogatásáról is*.⁹¹¹

c) Az ESZK 1. cikk 2. *pontja* ismeri el a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot, és azt, hogy az egyén ez alapján biztosíthassa a megélhetését.⁹¹² E jog alapvető elemei: a kényszmunka tilalma és a diszkrimináció kiküszöbölése a foglalkoztatás terén.⁹¹³ A foglalkozás szabad megválasztásának a célja a megélhetés biztosítása. A hatékony védelem alapvetően állami tartózkodási kötelezettséget jelent, vagyis az állam nem avatkozik be a foglalkozás megválasztásába, illetve aktív kötelezettséget is ró az államra, amely alapján biztosítani kell e jog érvényesülését. Az ESZK-hoz hasonló, bár bővebb állami feladatokat tartalmaz a GSZKJNE 6.2. cikke is.⁹¹⁴ Az ESZK-ban az említett részjogosítványok – pályaválasztási tanácsadáshoz való jog, szakképzéshez való jog – a munkához való jog *tartalmi elemeként* kerültek rögzítésre, és az ESZK II. Részében jogként megfogalmazva külön is megemlítették.⁹¹⁵ Olyan *megfogalmazás* is létezik, amely együtt rendelkezik a munkához, munka megválasztásának szabadságához való jogról (Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 23. cikk), ami ötvözi az elvet és az alapjogot.

d) A *foglalkozás szabadságának* egyes részelemeit, *tartalmi elemeit* fogalmazza meg több alkotmány. Az alapjogi jellegre utal az alkotmányi szövegezés, amelyet általában a szabadság, szabad szavak juttatnak kifejezésre, illetve a fent bemutatott munkához való joggal való kapcsolat.

A *legtágabb értelemben* a horvát és a szlovén alkotmány rendelkezik e szabadságról, mivel a *munka szabadságát* (annak élvezetét) garantálja.⁹¹⁶ E rendelkezés egyrészt a *munka-, hivatás vagy foglalkozásválasztás szabadságában* részletezhető,⁹¹⁷ ami a tevékenységi terület, foglalkozás és munkahelyük szabad megválasztásában mutatkozik meg.⁹¹⁸ A finn alaptörvény (18. § (1) bek.) meghatározza a foglalkozás megválasztása szabadságának *célját* is, amit a megélhetés biztosításában jelöl meg. A munka szabadsága másrészt a szabadon választott

⁹¹¹ A hatóságok támogatják az olyan politikát, amely garantálja a foglalkozási továbbképzéseket és a visszahelyezkedést, biztosítja a munka biztonságát és higiéniáját, és garantálja a szükséges pihenést a munkanapon, a fizetett szabadságot, és a megfelelő központokat (40. § (2) bek.).

⁹¹² A munkához való jog tényleges gyakorlásának biztosítására a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy ... 2. hatékonyan védik a dolgozó azon jogát, hogy szabadon választott foglalkozás alapján biztosíthassa megélhetését. E vonatkozásában Weller Kiss Györggyel ellentétes álláspontot képvisel. Weller: „A munkához való jog szerves része a foglalkozás szabad megválasztásának a joga, ...”. *Uő*: Emberi jogok és európai integráció. 173. o.

⁹¹³ Weller: Gazdasági és szociális jogok Európában. 33. o. *Uő*: Emberi jogok és európai integráció. 173. és köv. oldalak.

⁹¹⁴ A munkához való jog teljes megvalósítása érdekében teendő intézkedések magukban foglalják a műszaki és szakmai tanácsadási és képzési programok, eljárásmódok és módszerek kidolgozását, amelyek az állandó gazdasági, társadalmi és kulturális fejlődés, valamint a teljes és termelő foglalkoztatottság elérését szolgálják, olyan körülmények között, amelyek biztosítják az egyének alapvető politikai és gazdasági jogait (GSZKJNE 6.2. cikk).

⁹¹⁵ A munka megválasztásának szabadsága (ESZK II. rész 1.2 cikk), pályaválasztási tanácsadáshoz való jog (ESZK II. Rész 9. cikk), szakképzéshez való jog (ESZK II. Rész 10. cikk). Utóbbi két alcímet állami feladatok meghatározása követ.

⁹¹⁶ Horvát alkotmány 54. § (1) bek., szlovén alkotmány 49. § (1) bek.

⁹¹⁷ Holland alkotmány 19. § (3) bek., litván alkotmány 48. § (1) bek., szlovén alkotmány 49. § (2) bek., spanyol alkotmány 35. § (1) bek. (utóbbinál karrierválasztás is szerepel), horvát alkotmány 54. § (2) bek., szlovák alkotmány 35. § (1) bek.

⁹¹⁸ Észt alkotmány 29. §. A munkahely szabad megválasztását tartalmazza a lengyel alkotmány 65. § (1) bekezdése is.

vagy elfogadott foglalkozás gyakorlásához való jogban jelenik meg.⁹¹⁹ A munka szabadságának egyik elengedhetetlen előfeltétele, vagyis a szakképzés szabad megválasztása a szlovák alkotmányban (35. § (1) bek.) került megfogalmazásra, másik feltétele, a foglalkozási pozíciókhoz való azonos hozzáférése a szlovén alkotmányban (49. § (3) bek.) jelenik meg. A közhivatal viselés a foglalkozáshoz való jog utáni szabályozása az észt alkotmányban (30. §) lelhető fel.

A *vállalkozás szabadsága* is változatos megfogalmazásokat nyert az egyes alkotmányokban. A vállalkozás szabadsága/joga kifejezés a kereskedelmi tevékenység végzésére, és profit orientált egyesület és szövetség létrehozására jelenik meg általában.⁹²⁰ A saját választásán alapuló kereskedelmi tevékenység *célját* a finn alkotmány (18. § (1) bek.) – hasonlóképpen a foglalkozás megválasztása szabadságának célkitűzéséhez – a megélhetés biztosításában jelöli meg. Részletesebben rendelkezik a luxemburgi alkotmány (11. § (6) bek.), mivel az nemcsak a kereskedelem szabadságáról, hanem az ipar, a foglalkozás és a mezőgazdasági munka szabadságáról is szól.

A foglalkozás, munka, vállalkozás szabadsága *összefüggéseit* legérzékletesebben a svájci alkotmány fogalmazza meg a 27. § (1) és (2) bekezdéseiben: a gazdasági szabadság magában foglalja, különösen a foglalkozás szabad megválasztását, valamint a magángazdasági tevékenységhez való szabad hozzáférést és szabad gyakorlást.⁹²¹

Néhány alkotmányban a munkavégzési kötelezettség összekapcsolódik a munkához való joggal,⁹²² és az olasz alaptörvény (4. § (2) bek.) a társadalom anyagi és erkölcsi fejlődéséhez való hozzájárulásban meg is határozza e kötelezettség célját.

A *foglalkozás* megválasztásának szabadsága és a munkavállaláshoz való jog olyan uniós polgári jogként került meghatározásra az EASZ, amelynek négy tartalmi eleme van: a szabad álláskeresés, a munkavállalás, a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás joga. A szolgáltatásnyújtás jogának tartalmi elemként történő megfogalmazásából egyrészt az következik, hogy az eredetileg szabadságként megfogalmazott jog alapjogi jelleget nyert, másrészt az, hogy e szabadság mind a függő, mind a nem függő munkára egyaránt vonatkozik. Utóbbi vonatkozásában azonban megjegyzendő, hogy ezt érzékletesebben fejezi ki a II-76. cikk, ami a *vállalkozás szabadságának* elismeréséről rendelkezik. A II-75. cikk tartalmazza a megfogalmazott szabadságjog egyenlőségi elemét is, mivel a (3) bekezdés kimondja, hogy a harmadik országok azon állampolgárait, akik a tagállamok területén való munkavállalásra engedéllyel rendelkeznek, az uniós polgárokkal azonos munkafeltételek illetik meg.

A foglalkozás szabadságával összefüggésben lényeges *állami feladat* a munkára vonatkozó kötelezettséget, a megengedhető foglalkoztatás típusát és természetét érintő,⁹²³ illetve bizonyos foglalkozások és tevékenységek végzésére vonatkozó feltételeket és korlátokat⁹²⁴ meghatározó törvényalkotás. A vállalkozás szabadságának alapvető állami gazdaságpolitikai meghatározottságát jelenti ki az olasz alkotmány, mivel eszerint az állami és a

⁹¹⁹ EASZ II-75. cikk (1) bek., ez a munkaválasztás szabadságát feltételezi; osztrák alkotmány 18. cikk, lengyel alkotmány 65. § (1) bek. A munkához való jog gyakorlásának a jogáról szól a luxemburgi alkotmány 11. § (4) bekezdése.

⁹²⁰ EASZ II-76. cikk, utóbbi: észt alkotmány 31. §, horvát alkotmány 49. §, olasz alkotmány 41. § (1) bek., szlovén alkotmány 74. § (1) bek., portugál alkotmány 61. § (1) bek., spanyol alkotmány 38. §, szlovák alkotmány 35. § (1) bek.

⁹²¹ Az újabb döntések: BGE 124 I 107 (113), BGE 123 I 201 (209), BGE 123 I 10 (15) A versenykorlátozó vállalkozások is élvezik a gazdasági szabadság védelmét, de a jogalkotás jelentős korlátokat írhat elő. *Biaggini*: i.m. 782. o., *Rhinow*: Die Bundesverfassung 2000. 307. o.

⁹²² Portugál alkotmány 58. § (2) bek., francia alkotmány preambuluma 5 szakasza, spanyol alkotmány 35. § (1) bek.

⁹²³ Lengyel alkotmány 65. § (2), (3) bek.

⁹²⁴ Szlovák alkotmány 35. § (1) bek.

magángazdasági tevékenységek társadalmi célok érdekében történő elvégzése és koordinálása érdekében az állam törvényben határozza meg a megfelelő terveket és irányítást.⁹²⁵

A *foglalkozásba kerüléssel és az esélyegyenlőséggel* kapcsolatban csak a portugál alkotmány (58. § (3) bek. b) pont) tartalmaz rendelkezéseket, amelyekben az állam kötelességeként szabja meg, hogy biztosítsa az esélyegyenlőséget a foglalkozás, a munka típusának megválasztásában, illetve annak megakadályozása feltételeit, hogy a pozícióba, munkahelyre vagy foglalkozási kategóriába kerülés a személy nemére tekintettel korlátozva vagy tiltva legyen.

Az alkotmányok a munkához való jog – mint állami feladat –, illetve a munkához vagy foglalkozáshoz való jog mint alapjog értelmezési körébe általában bevonják a vállalkozás szabadságát, és ezt az értelmezést a foglalkozás, tevékenységi kör kifejezések erősítik meg. Az alkotmányi megfogalmazástól függően egyes esetekben a vállalkozás szabadsága teljesen elkülönül a szűkebb értelemben felfogott munkához való jogtól,⁹²⁶ máskor pedig azokat a foglalkozás kifejezése alatt lehet értelmezni.⁹²⁷

e) Foglalkozás és a munkahely szabad megválasztásának a joga magában foglalja azt is, hogy senkit sem lehet kényszeríteni meghatározott munkatevékenység végzésére, meghatározott foglalkozás üzésére. Ezzel függ össze a mind a nemzetközi dokumentumokban, mind az alkotmányokban megfogalmazott *kényszermunka tilalma*, amely változatos módon tilalmazott. Nemzetközi és szupranacionális szinten a szolgásgát, a rabszolgásgát,⁹²⁸ illetve – az alkotmányi megfogalmazásokkal egybecsengően – a kényszermunkát és/vagy – az aktuális megfogalmazástól függően – kötelező munkát vagy szolgáltatást tiltanak.⁹²⁹ Van a kötelező munkának azonban három olyan esete is, amelyek – a közérdekűségük miatt – alkotmányosan megengedettek. Ilyen az *elitáltak munkavégzése*,⁹³⁰ a *haza védelme érdekében*,⁹³¹ illetve a *segítségnyújtási kötelezettség eseteiben* végzett munka.⁹³²

⁹²⁵ Olasz alkotmány 41. § (3) bek.

⁹²⁶ Olasz alkotmány 4., 35., 41. §. A témával kapcsolatban lásd Manuale di diritto pubblico I. Diritto pubblico manuale (a cura di Giuliano Amato – Augusto Barbera con la collaborazione di Carlo Fusaro) Quinta edizione, Il Mulino 1997. 105-107. o., Barbera – Fusaro: i.m. 152. és köv. oldalak, Marini: i.m. 47. o.

⁹²⁷ Pl. osztrák alkotmány 18. cikk.

⁹²⁸ Egyezmény 4. cikk 1. pont, PPJNE 8. cikk 1. és 2. pont, EASZ II-65. cikk (1) bek.

⁹²⁹ Egyezmény 4. cikk 2. pont, PPJNE 8. cikk 3. pont, EASZ II-65. cikk (2) bek., cseh alkotmány 9. § (1) bek., lett alkotmány 106. §, litván alkotmány 48. § (3) bek., szlovák alkotmány 18. §, szlovén alkotmány 49. § (4) bek.

⁹³⁰ Börtönbüntetését töltő vagy letartóztatott személy által végzett munka (Egyezmény 4. cikk 3.a) pont, PPJNE 8. cikk 3.c.i. pont, cseh alkotmány 9. § (1) bek., szlovák alkotmány 18. §), a törvény által meghatározott és az elitáltak által a fogvatartás helyén végzett munka (litván alkotmány 48. § (3) bek.), jogilag elrendelt szabadságvesztés esetén (német alaptörvény 12. § (3) bek.). A díjazásnak itt elég magasnak kell lennie ahhoz, hogy az elitáltak megértessék, hogy az életfeltételek előállítására érdekében az ipari munka/foglalkoztatás értelmes legyen. Ekkehard Stein – Götz Frank: Staatsrechts. 17. neuarbeitete Auflage, J.C.B. Mohr Siebeck 2000, Tübingen. 358. o.

⁹³¹ Katonai szolgálat, vagy a katonai szolgálat helyett törvény által meghatározott egyéb szolgálat (Egyezmény 4. cikk 3. b) pont, PPJNE 8. cikk 3.c.ii. pont, cseh alkotmány 9. § (1) bek., litván alkotmány 48. § (3) bek., szlovák alkotmány 18. §).

⁹³² Ez a legelterjedtebb megfogalmazásokban került rögzítésre. Legtöbb esetben a következő szövegezés fordul elő: a törvény által meghatározott természeti katasztrófa, baleset vagy az emberi életet, egészséget, jelentős vagyoni értéket veszélyeztető események idejére meghatározott szolgálat, (Egyezmény 4. cikk 3.c) pont, PPJNE 8. cikk 3.c.iii. pont, cseh alkotmány 9. § (1) bek., szlovák alkotmány 18. §). A részvételt és a munkát a lett alkotmány a bírósági döntéstől teszi függővé (106. §), a járványt nevesíti a litván alkotmány (48. § (3) bek.).

f) Az európai alkotmányok a jogok alanyaként általában mindenkit,⁹³³ ritkábban a munkást vagy dolgozót,⁹³⁴ illetve az államban foglalkoztatott külföldieket és családtagjainak értik azzal, hogy nekik a törvény által meghatározott speciális jogaik vannak.⁹³⁵ Az alanyi kört érintően a lengyel alkotmány (65. § (3) bek.) fogalmaz meg kifejezetten kivételt, mégpedig azt, hogy a 16 éven aluli gyermek állandó foglalkoztatása tilos. Olyan szabályozási megoldás is előfordul, amely a fizetett munkavállalás minimális korhatárának meghatározását törvényhozásra bízta.⁹³⁶ A foglalkozás szabadságának alanyaival összefüggésben is megfogalmazható *állami védelmi kötelezettség*, ami összefügg egyrészt a munka védelmével, másrészt az egyéni alapjogok (élet, egészség stb.) biztosításával. Az európai alkotmányok etekintetben két megfogalmazást alkalmaznak: a hatóságok felelősségét jelentik ki a munkaerő védelméért,⁹³⁷ illetve törvényalkotói kötelezettséget határoznak meg a dolgozó személy védelmére és jogi helyzetére vonatkozóan.⁹³⁸

2. A munkához való jog és a foglalkozás szabadságának fogalma és megjelenési formái

a) Az *Alkotmánybíróság* szerint a *munkához való jogba* beletartozik mindenfajta foglalkozás, hivatás, „munka” megválasztásának és gyakorlásának szabadsága, és ehhez képest az egyes aspektusok – a vállalkozás kiemelése az Alkotmány 9. §-ában, illetve a választási szabadság külön megnevezése a 70/B. §-ban – pusztán ismétlés, vagy részletező rendelkezés. A munkához való jog nem redukálható le a munkaviszony keretében végzett munkára.⁹³⁹ A testület hozzátette, hogy a munkához való jog a foglalkozás és a munka szabad megválasztása, illetve a vállalkozás szabadsága *alanyi jogként* nem különböznek.⁹⁴⁰ Ez a megközelítés úgy is felfogható, hogy a munkához való jognak létezik tágabb és szűkebb értelme is. *Tágabb felfogásban* magában foglalja a vállalkozás szabadságát is, és *szűkebb* meghatározásában csak az olyan bármely természetes személy által végzett foglalkozás, hivatás, „munka” kifejtését jelent, amely nem tartozik a vállalkozás szabadsága körébe. E definiálással szemben felhozható érv, hogy a foglalkozás tágabb értelemben is fogható fel mint a munka.⁹⁴¹ Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a munkához való jog alanyi jogként jelenik meg az Alkotmányban (ez a védelem), és meg kell különböztetni tőle a munkához való jogot, mint szociális jogot, különösen annak intézményi oldalát (a megfelelő foglalkoztatáspolitikát és a munkahelyteremtés állami feladatát).⁹⁴² A 70/B. (1) bekezdésének ez egyfajta értelmezése, ami több szempontból is vitatható. Egyrészt túl bonyolult,⁹⁴³ másrészt a munkához való jog ilyen megfogalmazása nem adekvát

⁹³³ Pl. észt alkotmány 29., 31. § (munka és vállalkozás), horvát alkotmány 54., 55. § (1) bek., lengyel alkotmány 65. §

⁹³⁴ Olasz alkotmány 36. § (1) bek., 37. § (1) bek.

⁹³⁵ Szlovén alkotmány 79. §

⁹³⁶ Olasz alkotmány 37. § (2) bek.

⁹³⁷ Finn alkotmány 18. § (1) bek.

⁹³⁸ Holland alkotmány 19. § (2) bek.

⁹³⁹ 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994. 117, 121

⁹⁴⁰ 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, lásd még Sólyom: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. 630. o.

⁹⁴¹ Vö. a nemzetközi dokumentumok és az alkotmányok megfogalmazásával, illetve a magyar Alkotmány rendelkezéseivel.

⁹⁴² 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994. 117, 120-121, 684/B/2001. AB határozat, ABH 2004. 1545, 1549. *Takács*: A szociális jogok. In Emberi jogok. 848. o., *Kiss György*: Néhány észrevétel a „munkához való jog” ... 279. o. Sári szerint a munkához való jognak mint szociális jognak két oldala van: a munkaalkalom megszerzése, illetve a munka megtartása. Az *Alkotmány magyarázata*. 656. o. Ezek a vonatkozások azonban nem illeszkednek sem a szociális jogok elméletébe, sem az állam intézményvédelmi kötelezettségébe.

⁹⁴³ Vö. *Lehoczkyné*: i.m. 290. o.

az alkotmányi szakasz szövegezésével.⁹⁴⁴ Ebből következően a munkához való jognak nincs szociális jogi oldala (szűkebb értelemben felfogott pozitív státusz), csak jogalkotói kötelezettsége áll fenn a megfelelő jogszabályok megalkotására (tágabb értelemben felfogott pozitív státusz). Az alkotmánybírói megfogalmazás alapján azonban azt az egyébként téves következtetést kellene levonni, hogy a vállalkozás szabadsága – a munkához való jog aspektusaként – szintén szociális jog. Ezt az értelmezést azonban a vállalkozás szabadságának jellege nem teszi lehetővé, és e tekintetben az előbb jelzett állami feladat sem merül fel, tekintettel a piac által meghatározott keresletre és kínálatra. Ez utóbbit egyébként a testület el is ismerte ugyanebben a határozatában a vállalkozás szabadságának korlátozásával összefüggésben,⁹⁴⁵ de ezt nem csak az adott ügyre vonatkozóan kellett volna kimondani, hanem általános jelleggel. A munkához való jog alkotmánybírói definiálásából – „a munkához való jogba beletartozik mindenfajta foglalkozás, hivatás, „munka” megválasztásának és gyakorlásának szabadsága”, illetve „az alanyi jogi értelemben vett munkához való jog, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog (70/B. §), illetve a vállalkozás joga között (9. §) nincs hierarchikus viszony”⁹⁴⁶ – az is következik, hogy a gyakorlás is alapjog, valamint nem egyértelmű a különbség a munkához való jog, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog között. Nincs válasz arra a kérdésre sem, hogy mit jelent: a rendelkezések között hierarchikus viszony áll fenn.

b) A testület továbbá különbséget tesz a megválasztás és a gyakorlás szabadsága között, és előbbinek alanyi jogi státuszt ad, utóbbitól viszont megtagadja azt.⁹⁴⁷ A megválasztás és a gyakorlás közti *különbség*⁹⁴⁸ *tévútra vezette* a tudományt és a jogalkalmazókat is, valamilyen erőszakos elválasztással a munka világának két aspektusára vonatkozóan. A *kérdés* az, hogy a foglalkozás megkezdése a foglalkozás megválasztásának magvalósítása vagy a foglalkozás gyakorlásának a megkezdése. A megválasztást és a gyakorlást egymástól *nem lehet szétválasztani*,⁹⁴⁹ hanem a *foglalkozási tevékenységet több nézőpontból kell* vizsgálni. A foglalkozás megválasztásának a különböző szabadsága értelmetlen lenne, ha az egyén a választott munkát nem tudja gyakorolni. A foglalkozás pusztán gondolatban történő megválasztását ugyanis elég nehéz megtiltani.⁹⁵⁰ Védni tehát a foglalkozás megválasztását és gyakorlását kell.⁹⁵¹ A foglalkozásba lépés ugyanis a foglalkozás megválasztását és a gyakorlásának a kezdetét is jelenti. Hasonló igaz a foglalkozásban maradás szándékára is, amit a folyamatos gyakorlása vagy annak abbahagyás jelenít meg, és ami a választás esszenciális eleme. A választás és a gyakorlás tehát a szakmai tevékenység komplex egységét jelenítik meg, és annak részét képezik.⁹⁵² A foglalkozás szabad megválasztása tehát nem csak az akarat-elhatározás szabadságát jelenti, hanem adott foglalkozáshoz való hozzáférés jogát is, vagyis a belépés lehetőségét (alapvetően a piaci törvények miatt), a foglalkozásnál maradás és a foglalkozás megváltoztatását, stb. is. Ezek tekintetében az állam szükségszerűen szubjektív és ritkábban objektív jellegű szabályokat (korlátokat) határozhat meg.

⁹⁴⁴ Erről lásd később.

⁹⁴⁵ 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994. 117, 121

⁹⁴⁶ Uo.

⁹⁴⁷ A vállalkozás szabadságával összefüggésben lásd a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatot (ABH 1994. 117, 120) vagy a 732/B/2003. AB határozatot (ABK XIV. évf. 2. sz.)

⁹⁴⁸ 54/1993 (X. 13.) AB határozat, ABH 1993. 340, 341-342

⁹⁴⁹ A BVerfG mostanában elfoglalt álláspontja alapján. *Stein – Frank*: i.m. 357. o.

⁹⁵⁰ A magyar Alkotmánybírói nem ennek megfelelő nézete szerint „a szubjektív feltételek előírása is a választási szabadság korlátozása. 21/1994. (IV. 16.) AB határozat. A szabad megválasztás kitétel Szamel Katalin szerint tarthatatlan. *Szamel Katalin*: A gazdasági, szociális, kulturális jogok értéke. Acta Humana 1993. Nr. 11. 31. o.

⁹⁵¹ *Stein – Frank*: i.m. 357. o.

⁹⁵² Pharmacy ügy - Apothekenurteil (1958) 7 BverfGE 377. Idézi *Kommers*: i.m. 275. o.

A foglalkozásba lépés szabadsága védelmet nyújt az olyan állami eszközökkel szemben, amelyek a piacra lépést (pl. önálló foglalkozás felvételét, megkezdését) megakadályozzák vagy megnehezítik. A foglalkozás gyakorlásának szabadsága minden a foglalkozási tevékenységgel összefüggő aspektust, nevezetesen a foglalkozásban maradáshoz, a célszerű eszköz megválasztásához, a vállalati szervezetet és a vállalkozási formát, a székhely megválasztását, a foglalkoztatottak kiválasztását, a reklámozást, a szerződési partner és a szerződés tartalmának megválasztását (szerződési szabadság, beleértve az ár-meghatározási szabadságot) jelenti.⁹⁵³

c) A 70/B. § megfogalmazásából azonban nyilvánvaló, hogy ez az alkotmányi rendelkezés egyrészt mindenkinek biztosítja a *munkához való jogot*, másrészt ugyancsak mindenkinek garantálja a munka és a foglalkozás *szabad megválasztásához* való jogot.⁹⁵⁴ A munkához való jogot olyan szocialista maradványként is fel lehet fogni, amely – az akkori ideológiának megfelelően – a teljes foglalkoztatottságot követelte/követeli meg az államtól, vagy ugyanerre vonatkozó alanyi jogként is, de értelmezhető alkotmányi elvként is, vagy olyan alkotmányi célként, amelyet a szociális piacgazdaság keretei közt kell megvalósítani. A munkához való jog a teljes foglalkoztatottságot semmilyen értelmezési lehetőségként nem tudja megvalósítani, vagyis azt érdemesebb olyan alkotmányi elvként értelmezni, amely akkor valósul meg, ha a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való alanyi jog ténylegesen érvényesül, illetve amely fontos, kifejezetten a függő munkára vonatkozó állami feladatokat határoz meg. A 70/B. § (1) bekezdésének első fordulatóban megjelenő mindenkit megillető munkához való jog *alkotmányi értéként, célként*,⁹⁵⁵ *feladatként vagy elvként* jelenik meg. Ebből következően az alkotmányi elhelyezése nem megfelelő. Helyesebb lett volna az alapelvek, államcéllok között elhelyezni, vagy az alkotmányba illesztett, vagy abból kialakított alapjogi karta megfelelő rendelkezései közé helyezni. A munkához való jog ilyen, nem alapjogi megfogalmazására került sor például az olasz alkotmány 4. § (1) bekezdésében, amely a Köztársaságra azt a kötelezettséget rója, hogy előmozdítsa azokat a feltételeket, amelyek e jogokat effektívvé teszik. Az olasz alkotmányozó ezáltal azt fejezte ki, hogy itt nem személyes konkrét szituációról, hanem olyan normáról van szó, ami a kormányzatot – amennyire lehetséges – a teljes foglalkoztatás elérésére kötelezi. Ennek megfelelően a munkához való jognak több tartalmi eleme is meghatározható: a munkanélküliség alapvető, alkotmányi (kár)pótlása,⁹⁵⁶ a dolgozók joga arra, hogy ne szenvedjenek önkényes elbocsátást.⁹⁵⁷ Vagyis a magyar Alkotmányban található munkához való jog alkotmányos elv, amely az előbbieken megnevezett – a hatályos magyar alaptörvény által nem nevesített, de a nemzetközi kötelezettségekből is folyó – megfelelő jogalkotás kötelezettséget indukál.⁹⁵⁸

d) A *munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog* tekintetében a magyar alkotmányozó bonyolultan fogalmazott, ami az 70/B. § (1) bekezdésének – és ehhez

⁹⁵³ Az újabb döntések: BGE 124 I 107 (113), BGE 123 I 201 (209), BGE 123 I 10 (15) A versenykorlátozó vállalkozások is élvezik a gazdasági szabadság védelmét, de a jogalkotás jelentős korlátokat írhat elő. *Biaggini*: i.m. 782. o.

⁹⁵⁴ Ezzel ellentétes álláspontot lásd *Sári*: A gazdasági, szociális, kulturális jogok alkotmányos alapjai. 195. o. Véleménye szerint a munkához való jog egyik legfontosabb eleme a foglalkozás szabad megválasztása. Máshol a foglalkoztatáshoz való jogot a tulajdonképpen munkához való jognak nevezi. *Az Alkotmány magyarázata* 653. o. E felfogás az AB nézetéhez hasonlóan nem veszi figyelembe a 70/B. § (1) bekezdésének a megfogalmazását. Nem ad ugyanis választ arra kérdésre, hogy mit keres a szövegben a munka szó még egyszer.

⁹⁵⁵ A célként való felfogást lásd *Kiss György*: Néhány észrevétel a „munkához való jog” ... 279. o.

⁹⁵⁶ Ez a 4. § (1) bekezdésén kívül a 38. §-hoz is kötődik. Sentt. 26. gennaio 1957., n. 3, és 9 giugno 1965, n. 45. Idézi *Livio Paladin*: *Diritto Costituzionale*. Terza edizione, CEDAM 1998. 664. o.

⁹⁵⁷ Vö. sentt. 24. marzo 1988. és 31. gennaio 1991, n. 41. Idézi: *Paladin*: 664. o.

⁹⁵⁸ Vö. *Lehoczkyné*: i.m. 290. o.

kapcsolódóan a további bekezdéseinek – az értelmezését nehezé teszi. Érdemes idézni a témával kapcsolatban például az izraeli Legfelsőbb Bíróságnak a munkapiaccal kapcsolatban egyébként neo-liberális megközelítését, amelyben a magyar Alkotmány szövegéhez hasonló megfogalmazást értelmezte.⁹⁵⁹ A döntés szerint a foglalkozás szabadsága magában foglalja munkáltató jogát az elbocsátáshoz, de nem tartalmazza a munkavállaló jogát arra, hogy a munkáját megtartsa.⁹⁶⁰ Ez egybecseng olyan szakirodalmi véleményekkel, amelyek szerint indokoltabb a gazdasági jogok kifejezést a vállalkozói/munkáltatói jogok körére fenntartani, míg az embert munkavállalói minőségben megillető jogokat a szociális jogok csoportjába sorolni.⁹⁶¹ Látható azonban a foglalkozás szabadságának fogalmából, illetve gazdasági megközelítéséből, hogy ez az álláspont vitatható, amit alátámasztanak majd e szabadság később tárgyalandó – az egyébként szerencsétlen elnevezésű – ún. „szociális elemei” is. Az izraeli Legfelsőbb Bíróság azonban a foglalkozás szabadságát az autonóm gazdasági szféra és az intervencionista állam közti határ fenntartása eszközeként is értelmezte. Az állam kötelező engedélyező és fizetési előírásai az erotikus telefonbeszélgetéseket szolgáltató cégekkel szemben alkotmányellenesnek bizonyult a foglalkozás szabadságára és az egyenlőségi követelményre hivatkozva.⁹⁶² Eltekintve az eltérő alkotmányi garanciáktól és védelemtől nyilvánvaló, hogy a magyar Alkotmány értelmezésében a foglalkozással összefüggésben mindhárom idézett döntésbeli elemet figyelembe lehet venni.

Közgazdasági értelemben a gazdasági tevékenység szabadsága a foglalkozás szabadságát jelenti,⁹⁶³ ami a magyar alkotmányos rendszerre lefordítva munka szabad megválasztásához való jogot és a vállalkozás szabadságát foglalja magában. A munka szabad megválasztásához való jog esetében a piacra lépés a munkaerőpiac vonatkozásában értendő, míg a vállalkozás szabadságánál pedig a tevékenységgel érintett piac jön számításba. Ez alapján az *alkotmányjogi dogmatikában* a gazdasági tevékenység szabadságát és a foglalkozás szabadságát szinonimaként lehet alkalmazni, amelyek magukban foglalják a vállalkozás szabadságát (9. § (2) bek.), illetve a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot (70/B. § (1) bek. 2. fordulat). Ennek indoka egyrészt az alapjog gazdasági és történeti megközelítése, az egyes alkotmányokban való megjelenése, az Alkotmány 70/B. § megfogalmazása, illetve a 9. § (2) bekezdésének tartalma, valamint ezek kapcsolata, és összefüggésük a piacgazdasággal. A 70/B. (1) bekezdésének második fordulata⁹⁶⁴ *a munka és gazdaság világára vonatkozó központi szabadságjogot* tartalmaz,⁹⁶⁵ amely az egyének számára lehetővé teszi a személyiség szabad kibontakoztatását, amelynek a célja a saját élet kialakításához szükséges anyagi biztonság megteremtése.

⁹⁵⁹ A foglalkozás szabadságára vonatkozó alaptörvény (1994) 3. §-a szerint a foglalkozás szabadsága minden állampolgár vagy letelepedett jogát védi ahhoz, hogy bármilyen foglalkozást, hivatást vagy üzletet vállaljon.

⁹⁶⁰ Chief Justice Barak szavaival: „A foglalkozás szabadsága nem a foglalkoztatáshoz való jog, és nem is a munkához való jog. Nem is annak a joga, hogy ne lehessen valakit elbocsátani, hanem a foglalkoztatás vagy nem foglalkoztatás joga.” A bíróság értelmezése szerint a foglalkozás szabadsága nem jelent alkotmányi kötelezettséget az államnak vagy a munkáltatónak, hogy a teljes foglalkoztatottság érdekében gazdasági, vagy szociális feltételeket teremtsen. Ennek indoka az, hogy az idézett alaptörvény csak a már citált alapjogot garantálja, és az államnak csak azt a kötelezettséget írja elő, hogy e jogot tartsa tiszteletben (5. §). Ez a munkavállalók szükségleteit figyelmen kívül hagyó megközelítés megmutatja, hogy a foglalkozás szabadsága a munkavállalók joga, míg a munkavállalókat a piaci erőkre bízva. *Ran Hirschl: „Negative rights” vs. „Positive Entitlements”: A Comparative Study of Judicial Interpretation of Rights in an Emerging Neo-Liberal Economic Order.* Human Rights Quarterly 2000 Vol. 22. Nr. 1 1094. o.

⁹⁶¹ Kiss György: Az alapjogok kollíziója a munkajogban. 97. o. Ezzel kapcsolatban lásd az alapjogok érvényesíthetőségéről szóló részt.

⁹⁶² H.C. 1715/97, Association of Inv. Management in Israel v. Minister of Fin., decision released on 25 September 1997 (unpublished). *Hirschl: i.m.* 1094. o.

⁹⁶³ Svájcban alkotmányjogi értelemben is ezt jelenti. *Biaggini: i.m.* 782. o.

⁹⁶⁴ Hasonlóan a GG 12. cikkely 1. bekezdéséhez. Vö. *Tettinger: i.m.* 684. o.

⁹⁶⁵ Szabadságkénti felfogást lásd például *Lehoczkyné: i.m.* 290. o.

e) Mivel a foglalkozás a munkához képest *tágabb* kategóriának minősíthető, a vállalkozás szabadságát és a munka, foglalkozás szabad megválasztásához való jogot indokolt *foglalkozáshoz való jogként* felfogni.⁹⁶⁶ A 70/B. § (1) bekezdése tehát egyrészt alkotmányi elvet (első fordulat), másrészt a munka – mint függő munka – illetve a foglalkozás – mint függő és nem függő munka, vagyis alkotmányi kifejezéssel élve: vállalkozás – megválasztásának szabadságát (második fordulat) fogalmazza meg. Emiatt a 70/B. § (1) bekezdésének második fordulatát indokolt egyszerűbben a *foglalkozás szabad megválasztásaként* definiálni. A megválasztás és a gyakorlás szétválaszthatatlansága miatt azonban e kifejezést is pontosítani kell, így a legmegfelelőbbnek a *foglalkozás szabadsága* tűnik, ami magában foglalja az effektív foglalkozásba kerülést, tehát nemcsak a választás szabadságát, illetve a foglalkozásban maradási jogot, és a jogviszony alakításának jogát.⁹⁶⁷ A foglalkozásban maradás érvényesítése tekintetében az államnak nemcsak a megfelelő jogalkotási kötelezettsége (jogosulatlan elbocsátás elleni védelem), hanem a foglalkozás gyakorlásának további feltételei meghatározása tekintetében a foglalkozás alkotmányos korlátozási lehetőségeinek tiszteletben tartása áll fenn. Ez egyébként következik az (1) bekezdés első fordulatának fenti interpretációjából is.

f) *Foglalkozás* alatt minden huzamosabb időre tervezett legális tevékenységet kell érteni, amely a társadalmi összteljesítményhez való hozzájárulással biztosítja az életfeltételeket, és amelyet az egyén a személyisége szabad kibontakoztatása és megélhetése érdekében folytat. A foglalkozás fogalmába tehát minden megengedett, nem nyilvánvalóan társadalomkárosító tevékenység beletartozik, amelyet folyamatosan vagy tartósan fejtenek ki, és amely a létalap megteremtésére vagy megtartására irányul.⁹⁶⁸ Vagyis ide tartozik a függő és a nem függő munka is, de *nem* tartozik ide az olyan tevékenység, amelyet az egyén egyedül saját maga vagy a családja részére végez, illetve azok a foglalkozások, amelyeket az állam megtilt.⁹⁶⁹ Nem releváns e tekintetben, hogy a foglalkozási tevékenység fő-, vagy mellékmunka vagy csak alkalmi.⁹⁷⁰ A *foglalkozás* fogalma nem csupán társadalmi vagy jogi foglalkozási elképzeléseket foglal magába, hanem távolabbra mutató, elviekben személyes kreativitás

⁹⁶⁶ E megállapítást alkalmazta Kiss László alkotmánybíró is a 267/B/2000. AB határozathoz fűzött különvéleményében. „A foglalkozás fogalma minden olyan legális tevékenységet felöl, amelyet az egyén a személyisége szabad kibontakoztatása és megélhetése érdekében folytat. Az Alkotmány 70/B. §-ában megfogalmazott „munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog” kitételben megfogalmazottak értelmezését az Alkotmánybíróság egészen 2002 őszéig nem végezte el. ABH 2002. 1126, 1139. E megfogalmazást alkalmazza az 52/2004. (XII. 10.) AB határozat, ABH 2004. 969, 976. Nem alkotmányjogi szemszögből a foglalkozás csak a függő munkát jelenti, vagyis arra vonatkozik, amikor az egyén nem tud piacra lépni, nem tudja a vállalkozáshoz való jogát gyakorolni, mert az tulajdonhoz kötött. Ebben az értelemben a foglalkozás mint függő munka arra utal, hogy a „gyengébb” helyzetben lévőket védeni kell. Ez a kiegyenlítés azonban nem alkalmazandó a vállalkozások esetében. E felfogás szerint a (függő) munka és a vállalkozás más töről fakad, és emiatt sem vonható a foglalkozás szabadsága kifejezés alá, mert az nem értelmezhető akként, hogy az egyén a megélhetését biztosítja. Én azonban a közgazdaságtani interpretációt és Kiss László alkotmánybíró értelmezését tekintem irányadónak.

⁹⁶⁷ Ez a munkáltatót (vállalkozó) is megilleti, és a vállalkozás szabadságát kifejező és a tulajdonhoz kapcsolódó egyes jogokból adódó döntési szabadságot jelenti. Kiss György: A szerződéses szabadság átalakulása a munkajogban. Ünnepi Tanulmányok. Munkaügyi igazgatás, munkaügyi bíraskodás. Radnay József 75. születésnapjára. (szerk. Czúcz Ottó és Szabó István) Bíbor Kiadó, Miskolc 2002. 269. o. Ezt a jogot korlátozza a munkavállaló együttdöntési joga azokban az államokban, ahol ez elismert. Vö. az alkotmányok csoportosításával.

⁹⁶⁸ Biaggini: i.m. 781. o.

⁹⁶⁹ Vö. Stein – Frank: i.m. 356. o., Biaggini: i.m. 782. o.

⁹⁷⁰ Először 1958-ban mondta ki a BG, BGE 84 I 18 (21), BGE 123 I 12 (15).

számára nyitott fogalomként értelmezhető,⁹⁷¹ számos szokatlan tevékenységi formát is jelent.⁹⁷² E kifejezés tehát nemcsak a törvény, illetve a szokás által ilyenként elismert foglalkozásokat foglalja magában, hanem az olyan szabadon választott tevékenységeket is, amelyek nem felelnek meg foglalkozás vagy kereskedelem hagyományos felfogásának,⁹⁷³ és megengedett tevékenységnek csak az nem számít, ami a jogrend uralkodó értékfelfogásával nem összeegyeztethető.⁹⁷⁴ Megengedett furcsa, nem a hagyományos foglalkozásnak minősíthető például a kannatejjel kereskedés,⁹⁷⁵ a nyerőautomaták üzletszerű beállítása,⁹⁷⁶ a „gyógymágenesezés”,⁹⁷⁷ a tenyésztőtelep üzemeltetése⁹⁷⁸ vagy – mint újabban az európai szabadfoglalkozási területek fejlődésének bevonásával – a szabadalmi jogok felügyelete,⁹⁷⁹ esetleg a kaktusztenyésztés, amely az általános növénytermesztési tevékenységhez képest speciális vállalkozás.⁹⁸⁰ A *vállalkozás* azt jelenti, hogy bárkinek – azaz nemcsak természetes személynek – joga van a gazdasági életben való tevékenykedésre vagy üzleti tevékenység bármilyen jogilag elismert formában történő kifejtésére.⁹⁸¹ A *munka* mint foglalkozás formula ezzel szemben a „munkamegosztáson alapuló ipari társadalomban az önrendelkezés” alapjogi védelmének biztosításának munkavállalóra orientált részaspektusát jellemzi.⁹⁸²

Az alkotmányjogi értelemben felfogott tárgy a vállalkozás szabadsága esetében a fentebb tágabb értelemben meghatározott „munka” egyik sajátos formája, mégpedig az üzleti célú, profitorientált, piaci körülményekhez igazodó magatartás, amelynek körébe eső konkrét tevékenységek felsorolása sokféleségük miatt nem lehetséges. E tevékenységeket a gazdasági (társasági, szövetkezeti) jog és a polgári jog általában a különböző jellemzőik szerint – eltérő jogcímekkel, elnevezésekkel ellátva – tipizálja. Tartalmi szempont például a vállalkozás, megbízás, fuvarozás szerződéstípusok megkülönböztetése, társasági forma alapján pedig a betéti társaságok vagy a korlátolt felelősségű társaságok stb. említhetők meg. A foglalkozás gyakorlásának szabadsága szavatolja a foglalkozási tevékenységek módozatainak, vagyis a foglalkozás gyakorlásával, helyszínével, tartalmával, körével, időtartamával, külső megjelenési formájával és eszközeivel összefüggő összességét. Garantálja továbbá az *alábbi* ágazati jogi szintű normákban megjelenő egyéni szabadságokat is: a vállalati szervezeti szabadságot, nevezetesen a jogi forma megválasztásának vagy a közös foglalkozás gyakorlásának szabadságát, a foglalkozási rendelkezésre állási szabadságot (beleértve a beruházási szabadságot, a termékpaletta megválasztását, a termék csomagolását), a forgalmazási szabadságot (beleértve az exportot és importot: külgazdasági szabadság), a szerződéskötés és árkialakítás szabadságát, a külső foglalkozási ábrázolást (beleértve a termék reklámozását, és ezzel az összes hirdetési szabadságot), saját név és adott foglalkozási

⁹⁷¹ BVerfGE 7, 377 (397); 14, 19 (22); 68, 272 (281); 78, 179 (193); 80, 70 (85); BVerwGE 91, 24 (31); 96, 293 (296); 96, 302 (307); BverwG, DVBl. 1994, 760 (761).

⁹⁷² Tettinger: i.m. 684. o.

⁹⁷³ Bavaria korlátozta az engedélyezett gyógyszertárak számát. A törvény alapján további engedély csak akkor volt kiadható, ha az új gyógyszertár kereskedelmi szempontból életképes, és nem okozna gazdasági kárt a szomszédos versenytársainak. 1955-ben Bavaria ezt a törvényt használta arra, hogy megtagadja az engedélyt egy akkoriban Kelet Németországból bevándoroltól, aki engedéllyel rendelkező gyógyszerész volt. Pharmacy ügy - Apothekenurteil (1958) 7 BVerfGE 377. Idézi *Kommers*: i.m. 274-275. o.

⁹⁷⁴ Hivatásos gyilkos, kém, stb.

⁹⁷⁵ BVerfGE 9, 39 (48). Tettinger: i.m. 684. o.

⁹⁷⁶ BVerfGE 31, 8 (27. és következő). Tettinger: i.m. 684-685. o.

⁹⁷⁷ BVerwGE 94, 269 (277). Tettinger: i.m. 685. o.

⁹⁷⁸ BVerfG, NJW-RR 1994, 663 (664); NJW 1996, 1203. Tettinger: i.m. 685. o.

⁹⁷⁹ BVerfGE, 97, 12 és következők. Tettinger: i.m. 685. o.

⁹⁸⁰ 275/E/1990. AB határozat, ABH 1990. 309

⁹⁸¹ 54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993. 340, 341-342, 732/B/2003. AB határozat, ABK XIV. évf. 2. sz.

⁹⁸² BVerfGE 41, 251 (264). Tettinger: i.m. 685. o. Kiss György eltérő felfogásában: A foglalkozás szabadsága a munkavállaló számára alapvetően az egzisztenciális biztonság, míg a munkaadó számára a vállalkozás szabadsága szempontjából lényeges. Kiss György: A szerződéses szabadság ... 268. o.

jelzések viselését, valamint a foglalkozás során előállított teljesítmény gazdasági értékesítését.⁹⁸³

g) A foglalkozás választás szabadságának alapjoga a *szabad gazdasági tevékenység legfőbb alapjaként* fogható fel, ami alapvetően az egyéni piaci esélyek innováció, kreativitás, kezdeményezőkészség és kockázatvállalás általi védelmére és megerősítésére törekszik.⁹⁸⁴ A munka és a vállalkozás megválasztásának lehetősége része a *személyiség szabad kibontakoztatásának*, amely az általános személyiségi jogként felfogott emberi méltósághoz való jog dinamikus oldalához tartozik.⁹⁸⁵ A foglalkozás szabadsága magába foglalja annak negatív oldalát is.⁹⁸⁶ Ez arra biztosít alapjogot, hogy senki nem kényszeríthető olyan munkáltatóval munkaviszonyba, akivel munkaszerződést nem kötött és nem is kíván kötni, akinél munkát végezni egyáltalában nem akar. Negatív oldalról érvényesül a *kényszermunka*,⁹⁸⁷ *kényszervállalkozás* tilalma, amely az emberi méltósághoz szintén szorosan kapcsolódó, és az Alkotmány 54. § (2) bekezdésben megfogalmazott általános (kegyetlen, megalázó bánásmód) tilalom konkretizálása. Ebben határozható meg a foglalkozás szabadságának lényeges és korlátozhatatlan tartalma.⁹⁸⁸

A büntetőhatalom az állam közhatalmi jogosítványa a bűncselekmény elkövetőinek felelősségre vonására, és ennek gyakorlása szükségképpen érinti az egyének alkotmányos alapjogait. A fogvatartotti alanyi kört megillető alapvető jogok rendszerét átfogó jelleggel az Alkotmánybíróság a 13/2001. (V. 14.) AB határozatában összegezte.⁹⁸⁹ A munkához és a foglalkozás szabad megválasztásához való alapjog érvényesülése nem kizárt, hanem nagymértékben korlátozott az elítéltek esetében. A korlátozás kiterjed az alapjog pozitív és negatív oldalára egyaránt: az elítélt nem választhat tetszése szerinti foglalkozást, nem állhat tetszése szerinti munkaviszonyban, ugyanígy korlátozott a munkavégzés elutasításának, megtagadásának a joga is, mivel a fogvatartottakat nevelő, preventív célzatú munkavégzési kötelezettség terheli. Az elítélt ugyanakkor meghatározott esetekben – az élethez, egészséghez való joggal összefüggésben – mentesül e kötelezettség alól, illetve létezik a munkához való jog negatív oldalának lényeges, korlátozhatatlan tartalma: a munkavégzési kötelezettség nem

⁹⁸³ Tettinger: i.m. 685. o.

⁹⁸⁴ Tettinger: i.m. 684. o.

⁹⁸⁵ 8/1990. (IV. 23.) AB határozat, 57/1991. (XI. 8.) AB határozat, *Kommers*: i.m. 297. o.

⁹⁸⁶ 500/B/1994. AB határozat, ABH 1995. 699, 701, 54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993. 340, 343, 1282/B/1993 AB határozat, ABH 1994. 675, 701

⁹⁸⁷ A munkához való személyi szabadság jogának legerősebb változata a kényszermunka: a munkaerő erőszakos felhasználása korlátlan tevékenységre, nemcsak egyedüli munkára. *Stein –Frank*: i.m. 358. o.

⁹⁸⁸ Ez különösen az elítéltek munkavégzése tekintetében jelentős. 684/B/2001. AB határozat, ABH 2004. 1545, 1551

⁹⁸⁹ A határozat megállapításai szerint: „[a] büntetés-végrehajtás alkotmányos kereteinek szélső értékeit egyrészt az emberi méltósághoz, a személyi biztonsághoz való jog, másrészt a kínzásnak, a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódnak és büntetésnek tilalma jelöli ki. Ezen belül a jogállamiságból, valamint az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozására vonatkozó alkotmányos tilalomból vezethető le, hogy a büntetések és az intézkedések végrehajtása címén az állam milyen mértékben avatkozhat az egyén életébe, korlátozhatja alapjogait és szabadságát. Az alkotmányos alapjogok között vannak olyanok, amelyeket a fogvatartás végrehajtása egyáltalán nem érinthet. Ilyen pl. az élethez, és az emberi méltósághoz való jog. A fogvatartás lényegéből következően kizárt a személyi szabadság, a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga. A végrehajtás által nem érintett és a végrehajtás lényege miatt szükségképpen kizárt jogok között helyezhetők el a fogvatartás során továbbélő, de módosuló alapjogok”. Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy a „büntetés-végrehajtási szervezet az államnak a társadalommal szembeni alkotmányos kötelezettségét teljesíti a szabadságelvonással járó büntetések és intézkedések (szabadságvesztés, kényszergyógykezelés, kényszergyógyítás), valamint a büntetőeljárás kényszerintézkedések (előzetes letartóztatás, ideiglenes kényszergyógykezelés), illetve az elzárás és a külföldiek esetében alkalmazható idegenrendészeti őrizet ellátásával. Az Alkotmányban egyébként külön nem nevesített büntetés-végrehajtási szervezetnek mind a társadalommal, mind pedig a fogvatartottakkal szemben feladatai és kötelezettségei vannak.” ABH 2001. 177, 193, 195

sértheti az elítéltnak az élethez, emberi méltósághoz való jogát, a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmód tilalmát, mely sérthetetlen formában él tovább a szabadságvesztés-büntetés tartama alatt is. Ugyanezt irányadónak lehet tekinteni a fogvatartott terhelt esetében is.⁹⁹⁰

h) A foglalkozás szabadságának *alanya* a közjogi jogi személyeken kívül bárki lehet. A függő munkavégzés alanya azonban csak természetes személy lehet,⁹⁹¹ de e megkötés nem vonatkozik a magánjogi jogi személyekre. A közjogi jogi személyei alapvetően nem támaszkodhatnak a vállalkozás szabadságára, mivel nem szabadságjogok gyakorlásában, hanem kompetencia elismerése alapján tevékenyek.⁹⁹²

A hivatásválasztás speciális megnyilvánulási formája a közhivatal vállalása, amely az Alkotmány 70. §-ában került meghatározásra a *politikai* jogok között, és emiatt más megítélés alá kerül. A hivatalnok azonban hivatkozhat a foglalkozás szabadságára, ha meg akarják tiltani neki a magán mellékfoglalkozás végzését. Az önálló alkotmányi nevesítés feltétlenül indokolt, mivel a közszolgálatban állókra speciális kritériumok vonatkoznak. A közhivatal-vállalás *állampolgári* jog, tehát alanyi köre szűkebb a foglalkozás szabadságánál. A tisztség, megbízatás avagy szolgálati viszony *specifikumait* az állami foglalkoztatás és az esetek többségében kimutatható közhatalmi jelleg jelenti, amely a piaci szempontok háttérbe szorulását és az állam nagyobb fokú beavatkozását eredményezi az alapjog hatókörébe tartozó egyes jogviszonyokba. Ezzel összefüggésben megemlítendő, hogy a gazdasági szabadság alanyához nem tartoznak közügyek.⁹⁹³

i) A foglalkozás szabad megválasztása *pozitív állami tevékenységet* is igényel, ami azt jelenti, hogy az államnak olyan körülményeket kell teremtenie, amelyekben e jog megvalósulhat. A törvényhozó azonban a foglalkozásokat csupán csoportosíthatja, de nem határozhatja meg, mi számít annak. A törvényhozónak a gazdaság szabályozásában nagy a mozgáster, de az alapjogokra, a szociális változásokra és a közjó szükségleteire fogékonynak kell lennie. Ha a technológiai, gazdasági vagy szociális változás veszélyeztetné a garantált jogokat, megfelelő korrekciós rendelkezéseket kell meghozni. A foglalkozás szabadságát számos *alacsonyabb szintű*, más jogágakba tartozó *norma* konkretizálja (pl. az egyéni vállalkozásról, a gazdasági társaságokról, a közalkalmazottak és a köztisztviselők jogállásáról szóló törvények, továbbá a Munka törvénykönyve és a Polgári törvénykönyv). Az egységes munkajogi szabályozás helyett differenciált szabályozás alkalmazása alkotmányos és nem ütközik a diszkrimináció-tilalomba: a munkát végzők (köztük a versenyszférában dolgozók, a köztisztviselők, a közalkalmazottak) a jogi szabályozás szempontjából nem alkotnak egyöntetű (homogén) csoportot, különösen nem a végzett munka ellenértékének meghatározása, nyilvánossága, teljesítésének módja tekintetében.⁹⁹⁴

⁹⁹⁰ 684/B/2001 AB határozat, ABH 2004. 1545, 1551. Cseh alkotmány 9. §, szlovák alkotmány 18. §, litván alkotmány 48. §.

⁹⁹¹ 327/B/1992. AB határozat, ABH 1995. 604, 609

⁹⁹² Sári szerint vannak olyan közjogi személyek, amelyek az alapjogok jogosultjai és kötelezettjei is lehetnek. Sári János: Jogképesség az alkotmányjogban: az alapjogi jogképesség. In Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára. Bíbor Kiadó, Miskolc 2003. 385. o. Ez azonban a foglalkozás szabadságával összefüggésben fel sem merül. E vonatkozásban lásd a GG releváns cikkeire vonatkozó értelmezést. Tettinger: i.m. 686. o. Éppen így lenne lehetetlen a német tartományoknak a GG 12. cikkelyére való hivatkozása is, ha feladataik ellátását magánjogi leányvállalataikon keresztül látnák el.

⁹⁹³ BGE 121 I 326 (329). Svájcban nem tisztázott az a kérdés, hogy az állami vállalkozások hivatkozhatnak-e a gazdasági szabadságra. Biaggini: i.m. 783. o.

⁹⁹⁴ Vö. Stein – Frank: i.m. 356. o., 1196/B/1997. AB határozat, ABH 1998. 806, 809

j) A magyar Alkotmány – például a GG-vel és az olasz alkotmánnyal ellentétben – *expressis verbis* nem tartalmazza a foglalkozás szabadságának összes tartalmi elemeit, vagyis egyrészt a *munkahely*, másrészt a képzési hely *megválasztásának szabadságát*. A *munkahely* olyan hely, ahol a foglalkozási (munka) tevékenységet függő viszonyban végzik. El kell ezért elismerni továbbá, hogy a munkahely szabad megválasztása magában foglalja a helyválasztás szabadságát is. Ahogyan a foglalkozás megválasztásának szabadsága szükségképpen tartalmazza a foglalkozás gyakorlását, hasonlóképpen a munkahely helyszínének szabad megválasztásának a joga magában foglalja a munkahelyen végzett foglalkozás gyakorlásának a jogát. A munkahelyen való személyiség szabad kibontakoztatását a munkahelyen a függő munkát végző részére olyannyira lehetővé kell tenni, amennyire lehetséges a vállalati/üzemi követelmények keretei között. A vállalkozások és az üzemi/vállalati vezetés modern tudománya már régen tudja, hogy egyrészt a munkateljesítmény ezáltal növekszik, másrészt a foglalkozásoknak elegendő szabad mozgásteret kell biztosítani a felelősségtudat és az egyéni kezdeményezőképesség kiteljesedése érdekében. A munkahelyen megvalósuló szabadság alapvetően tehát nem ellentétes a vállalkozások termelőképességével.⁹⁹⁵ A függő foglalkozásnak kétségtelenül az alapjog állami szelleműsége miatt semmilyen közvetlen követelménye nincsen a munkáltatóval szemben a munkahely szabadsága alapján. A 70/B. § (1) bekezdése *implicite* alapvetően a jogalkotót kötelezi a megfelelő munkajogi előírások meghozatalára, másodsorban a bíróságokat kötelezi a foglalkozás szabadságára vonatkozó munkajogi szabályok alkotmánykonform értelmezésére,⁹⁹⁶ közvetetten előírja továbbá a munkáltatók számára is a megfelelő munkakörülmények biztosítását.⁹⁹⁷ Az alkotmányi kötelezettséget közvetlenül a jogalkotó határozza meg figyelembe véve az állam nemzetközi kötelezettségvállalásait.

A *képzési helyszín* minden intézmény, ahol egy vagy több foglalkozást általános elvek alapján megtanítanak. Ide tartoznak a felsőfokú oktatási intézmények is.⁹⁹⁸ A foglalkozás szabad megválasztása és a képzési hely szabad megválasztása közt is van kapcsolat. Ez attól függ, hogy a meghatározott *foglalkozás melletti döntés nem realizálható addig, amíg a megfelelő képzésre járásra a felvétel nem biztosított*. A képzésre járásra való „belépés” szabadságának korlátozását ezért hasonlóan szigorúan kell megítélni, mint magát a foglalkozásba kerülés feltételeit.⁹⁹⁹ A képzési helyiránti követelmény kulturális alapjog.¹⁰⁰⁰ A képzési hely szabad megválasztása a foglalkozási szabadság egy részaspektusa, amely a szabadság a képzéshez való hozzáférést biztosítja, vagyis nem jelent konkrét hallgatói helyre való igényt, csak hozzáférési lehetőséget. Részvételi engedélyhez való igény csak akkor keletkezik, ha az adott területen az államnak képzési monopóliuma van. Fontos kérdés, hogy a korlátozott kapacitás miatt szűkíthető-e a képzési hely szabad megválasztásának joga. A BVerfG szerint a teljes *numerus clausus* csak az arányosság szigorú szem előtt tartásával lehetséges és csak akkor, ha ezt jelentős közérdek indokolja. A BVerfG csak akkor ismeri el az ilyen korlátozást, ha az a rendelkezésre álló, állami eszközökkel lehetővé tett kapacitás teljes kihasználása mellett történik, illetve az elosztás és kiválasztás pedig szakszerű követelményrendszer alapján, és az egyéni választás maximális figyelembe vételével megy végbe.¹⁰⁰¹

A 70/F. § (2) bekezdésében meghatározott tanuláshoz való jog a munkavállalás, foglalkozásválasztás szabadságának szubjektív feltételeként értékelhető. Az egyénnek

⁹⁹⁵ Stein – Frank: i.m. 356., 357. o.

⁹⁹⁶ Vö. a német értelmezéssel: Stein – Frank: i.m. 358. o.

⁹⁹⁷ A munkajogi megközelítést lásd Kiss György: i.m. 282-289. o.

⁹⁹⁸ Stein – Frank: i.m. 356. o.

⁹⁹⁹ Vö. a BVerfG-nek a numerus klauzussal kapcsolatos határozataival. Stein – Frank: i.m. 358. o.

¹⁰⁰⁰ Ez a német szakirodalomban a normaszervezete miatt szociális alapjognak minősül. Stein – Frank: i.m. 358. o. E felfogással kapcsolatban megjegyzendő, hogy nem minden szakirodalom különíti el az ún. második generáció jogok csoportjait, és azokat átfogóan általában szociális jogokként jellemzik.

¹⁰⁰¹ Katz: i.m. 373-375. o.

bármikor jogában áll valamely szakma elsajátítása, vagy vállalkozás gyakorlásához szükséges szakértelem megszerzése, illetve ehhez az állam által biztosított és egyéb intézményrendszer igénybevétele.

3. A foglalkozás szabadságának korlátozása

A foglalkozás szabadsága *korlátokkal* együtt értelmezendő. A belga alkotmány megfogalmazásában a foglalkozás jogát, a foglalkozás szabad megválasztásának jogát az általános foglalkoztatási politika keretei között lehet gyakorolni (23. §). A vállalkozás szabadságának alkotmányi korlátozásának legegyszerűbb modelljét a luxemburgi alkotmány (11. § (6) bek.) határozza meg azzal, hogy az a törvény által korlátozható. Ehhez képest nagyobb megszorítást jelent a közérdekre¹⁰⁰² vagy általános érdekre¹⁰⁰³ való hivatkozás. A legtágabb körű alkotmányi korlátozást jelenti az olasz és a horvát alkotmány, amely a vállalkozás szabadságának korlátozását más – állami szerepfelfogást tükröző¹⁰⁰⁴ – koncepcióból kiindulva közelíti meg. A modern állam egyik fő szerepe napjainkban a veszélyelhárítás (biztonság, környezet, közegészség stb.), ami inkább az új horvát alkotmányban figyelhető meg, míg az alapjogok tiszteletben tartásának követelményét inkább az olasz alaptörvény tartalmazza.¹⁰⁰⁵

Az alkotmányozó hatalom az Alkotmányban az egyénről alkotott elképzelését nem az ember izolált szuverén individualisztikus képében jelenítette meg. Az egyénnek el kell viselnie azokat a korlátokat, amelyek a szociális piacgazdaságból következnek, és amelyeket a törvényhozó szab ki rá azért, hogy a társadalmat, a közösséget fenntartsa, annak védelméről és biztonságáról gondoskodjon. Az elfogadás attól függ, hogy mit lehet ésszerűen megkövetelni az ilyen esetekben, ha az egyén autonómiáját fenn akarják tartani. A törvény ezek közé a keretek közé esik, az általa kivetett korlátozás mellett még számos lehetőség van – az akár befelé, akár kifelé történő – felelős vállalkozói tevékenység szabad fejlesztésére.¹⁰⁰⁶ A törvényhozónak azonban – az arányosság követelménye alapján – különböző fokozatú szabályozási lehetősége van: minél inkább érinti a szabályozás a foglalkozás szabad megválasztását, a foglalkozásba lépést, annál korlátozottabb a beavatkozás lehetősége, minél inkább közeledik a foglalkozás gyakorlása felé, annál szélesebb körben avatkozhat be szabályozással.¹⁰⁰⁷

A foglalkozásra (munkára) tipikus, hogy társadalmi kihatása van (ettől azonban nem lesz szociális jog), ezért szükséges azt felelősséggel összekötni. Az államnak örködnie kell afelett, hogy a közösséget az egyes tevékenységek ne veszélyeztessék,¹⁰⁰⁸ illetve biztosítani kell a gazdaság – mint egész – kielégítő működését,¹⁰⁰⁹ de az államnak egyben azt is garantálnia kell, hogy az egyén gazdasági téren megnyilvánuló önrendelkezési szabadsága megvalósulhasson. A foglalkozás szabadságának *garanciái* nem elsősorban az állami cselekvés korlátozására épített *politikai és jogi természetű garanciák*, hanem érvényesüléséhez politikai és társadalmi biztosítékokra van szükség: *hátterében* a megfelelő

¹⁰⁰² Szlovén alkotmány 74. § (2) bek.

¹⁰⁰³ Portugál alkotmány 61. § (1) bek.

¹⁰⁰⁴ A biztonság értékéről a magyar Alkotmányban, illetve annak minősítéséről és védelméről az Európai Unió Alkotmányában lásd *Ádám: A biztonság mint jogi érték.* 20-25. o.

¹⁰⁰⁵ Olaszországban a magángazdasági kezdeményezést nem lehet a közjó ellenében megvalósítani, vagy úgy, hogy az a közbiztonságot, szabadságot, emberi méltóságot sértse (41. § (2) bek.). A horvát alkotmány szerint a vállalkozói szabadságot kivételesen törvény által, a Horvát Köztársaság érdekei és biztonságának, a környezet a természet és a közegészség védelme érdekében lehet csak gyakorolni (50. § (2) bek.).

¹⁰⁰⁶ *Kommers:* i.m. 244. o.

¹⁰⁰⁷ *Katz:* i.m. 370-371. o.

¹⁰⁰⁸ Vö. az állam biztonságot biztosító szerepével. *Ádám: A biztonság mint jogi érték.* 20-25. o.

¹⁰⁰⁹ Vö. az Alkotmány 9. § (1) bekezdéséből és a preambulumból fakadó állami feladattal.

gazdaság- és foglalkoztatáspolitikában, a munkahelyek teremtésében megnyilvánuló aktív állami cselekvésrendszer áll. Az *államnak kötelessége* e jog gyakorlásához szükséges feltételrendszer létrehozása, ennek konkrét meghatározása során azonban – bár nem korlátlan – de nagyfokú szabadsággal rendelkezik. Az Alkotmány nem garantálja azt, hogy az állam mindenkinek munkát köteles biztosítani és azt sem garantálja, hogy a munka szabályozására vonatkozó jogi rendelkezések változatlanul maradnak.¹⁰¹⁰ A *vállalkozás joga* tehát a vállalkozások számára az állam által teremtett – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött – közgazdasági feltételrendszerbe való belépést, tehát a vállalkozóvá válás lehetőségének és gyakorlásának biztosítását jelenti.¹⁰¹¹ A foglalkozás szabadságának gyakorlása,¹⁰¹² vagyis a foglalkozásba lépés és a foglalkozásban maradás – a piacgazdasággal és így a gazdaságpolitikával való összefüggései, a közösség védelme (pl. foglalkoztatási feltételek), közösség érdekében történő feladatellátás (állami, önkormányzati szektor), illetőleg a vállalkozás szabadsága miatt (magánszféra) – alapvetően korlátok között lehetséges. Ebből az következik, hogy ha a közérdek érvényesítése érdekében elkerülhetetlen, törvény e jogot szükséges mértékben és arányos módon korlátozhatja.¹⁰¹³ A jogalkotó tehát nehéz helyzetben van, mert a foglalkozásra vonatkozó jogalkotásában harmóniát kell teremtenie az egyéni szabadság, mások, az állam, a környezet, az egészség, a verseny stb. védelme között, aminek során figyelembe kell vennie a foglalkozás szakszerű ellátásának és a gazdaságnak a követelményeit. Ebből következik egyrészt, hogy a foglalkozási tevékenység szabályozása a *megválasztás szabadságába* (foglalkozásba kerülésbe) *csak azzal a céllal avatkozhat* be, hogy a gyakorlás szabadsága elleni veszélyekkel felvegye a harcot.¹⁰¹⁴ de arra nincsen „felhatalmazása”, hogy piacgazdasági keretek között a foglalkozási tevékenység objektív korlátozásával teremtsen meg mások számára a foglalkozásba kerülés lehetőségét.¹⁰¹⁵ Másrészt adott foglalkozásba kerülés azt is jelenti, hogy az egyén elfogadja a jogalkotó által a foglalkozás gyakorlásához előírt jobbára szubjektív és ésszerű feltételeket.¹⁰¹⁶

a) A munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog azonban nem garantál alanyi jogot meghatározott foglalkozás tetszőleges folytatásához, illetve bizonyos tevékenység jogi kötöttségektől mentes végzéséhez. Számos foglalkozás gyakorlásához szakmai és jogi feltételeket kell teljesíteni. Az Alkotmánybíróság meghatározása szerint munkavállaló a munkaszerződés megkötésével az állami közhatalmi elemek meghatározó részvételével

¹⁰¹⁰ 327/B/1992. AB határozat, ABH 1995. 604, 610

¹⁰¹¹ A közgazdasági feltételrendszerrel – pl. adórendszerrel – kapcsolatban alkotmányossági követelmény, hogy az megfeleljen a piacgazdaság Alkotmány rögzítette követelményének, valamint ne legyen diszkriminatív. 54/1993. (X. 13.) AB határozat. ABH 1993 341, 343

¹⁰¹² A vállalkozás szabadságával összefüggésben vö. például az olasz alkotmány 41. §-ával, a görög alkotmány 78. §-ával. A releváns görög alapjogokról lásd bővebben Introduction to Greek Law. 46. o. Vö. továbbá a 881/B/1991. AB határozattal (ABH 1992. 474, 475), illetve az 54/1993. (X. 13.) AB határozattal (ABH 1993. 340, 343).

¹⁰¹³ 432/B/1991. AB határozat, ABH 1992. 608, 609

¹⁰¹⁴ Stein – Frank: i.m. 358., 359. o.

¹⁰¹⁵ Az ún. taxi-határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában Tersztyánszky Ödön alkotmánybíró kifejtette, hogy „Az sem zárható ki, hogy az érintett piacon a szolgáltatói oldal korlátlan bővülése – éppen a tevékenység adottságai folytán – a taxis ipar ellehetetlenülésével fenyegethet.” Az állam beavatkozása azonban nem engedné érvényesülni a piacgazdasági mechanizmusokat, például a verseny árszabályozó képességét, és az államnak piacgazdasági körülmények között nem is feladata az, hogy valamilyen módon mindenkinek munkát adjon. „A taxik számának adott működési területen való korlátozása objektív jellegű ugyan, mert erre az érdekeltnek nincs befolyása, de a vállalkozás megválasztásának szabadságát az alkotmányos alapvető jog szempontjából csak közvetve és relatív módon érinti. Az ilyen korlátozás nem jelenti az alapjog teljes elvonását és emiatt nem szükségszerűen aránytalan.” Az alapjog alkotmányellenes korlátozás azonban nem feltétlenül jelenti az alapjog teljes elvonását, mivel a lényeges tartalom megsértése is alkotmányellenességet jelent.

¹⁰¹⁶ Például az ügyvédi tevékenység szabályai elfogadásával kezdheti meg az ügyvéd a foglalkozását. 942/B/2001. AB határozat, ABH 2004. 1561, 1569

megteremtett feltételrendszerbe, a közjogi elemekkel átszőtt, jórészt kogens jellegű munkajog rendszerébe lép be. E szerződés megkötésének szabadságát nem korlátozzák a feltételrendszert meghatározó, a munkára, a munka díjazására, a munka- és a pihenőidőre, valamint a munkaviszony egyéb lényeges elemeire vonatkozó jogszabályok. Ezek a jogszabályi rendelkezések törvény erejénél fogva részei a munkaszerződésnek, az alapjog gyakorlására ezek keretei között kerülhet sor.¹⁰¹⁷ Senkinek sincsen tehát abszolút joga arra, hogy meghatározott foglalkozást végezzen, vagy valamely foglalkozást az általa kiválasztott vállalkozási formában gyakoroljon.¹⁰¹⁸ Mivel a vállalkozás szabadsága alapján az egyén az adott állam közgazdasági feltételrendszerébe lép be, a vállalkozás jogának gyakorlását is – akár ugyanazon tevékenységi körre vonatkozó, többféle, egymástól eltérő feltételek, korlátozások lehetőségét is magában foglalva – az állam gazdaságpolitikája határozza meg. Ebből következően az államnak az Alkotmány 70/A. §-a alapján sem áll fenn olyan kötelezettsége, hogy az adott gazdasági formában résztvevő személyek személyes adottságához igazítsa a közgazdasági feltételrendszert.¹⁰¹⁹

b) Az Alkotmány 8. §-ának¹⁰²⁰ *elsődleges garanciát* biztosító dimenziója abban a funkcióban rejlik, hogy a foglalkoztatási szabadságra irányuló állam általi gyakorlat ellen *szubjektív védelmi jogot* jelenít meg. *Nem tartozik a fogalmai elemei közé a verseny védelme*, ameddig a versenykorlátozás a magángazdasági tevékenységeket túlzott mértékben nem korlátozza, a magán verseny szétszakítása nem valósulna meg, vagy az állam monopolhelyzete nem állna fenn.¹⁰²¹ Különösen fontos, hogy a gazdasági alapjogok a fennálló javak mérlegelésekor más (kulturális, szociális, kommunikatív, ökológiai) alkotmányos javakkal szemben közvetlenül ne kerüljenek a háttérbe. A foglalkozás szabadsága hihetetlenül fontos közösségi jószág, mivel annak szabadsága a gyakorlatban egyúttal a versenyt jelenti.¹⁰²²

Az Alkotmánybíróság szerint a foglalkozáshoz való alapjog a *szabadságjogokhoz hasonló* védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. E korlátozások alkotmányossága azonban *más-más mérce alapján* minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlását vagy annak szabad megválasztását korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés *szubjektív*, illetve az *objektív* korlátokhoz kötésének megfelelően.¹⁰²³ E jogok *szabadságjog jellege és a klasszikus szabadságjogok* közt indokolt megkülönböztetést tenni. *Hasonlósággént* lehet megfogalmazni az alkotmányos szabadságjogoknak azt a tulajdonságát, hogy azoknak általában van negatív oldaluk. *Különbségként* határozható meg azonban az, hogy adott alapjog szabadságjog jellege az állami beavatkozással szemben szűkebb védelmet nyújt. A foglalkozás szabadságának szabadságjog jellege nem jelenti azt, hogy a klasszikus szabadságjogokkal azonos tekintet alá esne. Ennek indokát a piacgazdasággal való kapcsolat jellege adja, illetve további alkotmányos korlátozási lehetőségek a munka világának közjogi jogszabályai, az adott munka, foglalkozás iránti kereslet, illetve annak a kínálata.

c) A foglalkozáshoz (munkához és vállalkozáshoz) való jogot az *veszélyezteteti a legsúlyosabban*, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja. Ha nem lenne ez a jog nevesítve, úgy azt az *általános személyiségi jog* sérelme alapján lehetne

¹⁰¹⁷ 327/B/1992. AB határozat, ABH 1995. 604, 609

¹⁰¹⁸ Vö. 54/1993. (X. 13.) AB határozattal, ABH 1993. 340, 343. Hivatkozva a 60/B/1998. AB határozat, ABH 2001. 976, 986.

¹⁰¹⁹ 60/B/1998. AB határozat, ABH 2001. 976, 987, 54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993. 340, 343

¹⁰²⁰ Hasonlóan a GG. 1. §-ához. Vö. *Tettinger*: i.m. 684. o., *Sólyom*: Az Alkotmánybírászkodás kezdetei Magyarországon. 395. oldaltól, *Az Alkotmány magyarázata*. 206. oldaltól.

¹⁰²¹ BVerwGE 39, 329 (336); BVerwG NJW 1995, 2938 (2939), *Tettinger*: i.m. 684. o.

¹⁰²² BVerfGE 87, 363 (388). *Tettinger*: i.m. 687. o.

¹⁰²³ 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994. 117, 121, 942/B/2001. AB határozat, ABH 2004. 1561, 1569

érvényesíteni.¹⁰²⁴ Az Alkotmánybíróság feltétlen alkotmányos követelményként értékelte, hogy az állam ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.¹⁰²⁵ E megfogalmazás – helyesen – magában foglalja a foglalkozásba lépést is. Ugyanez esetleg kimondható lett volna a munka tekintetében is, azzal, hogy mindkét esetben az államnak nem az a kötelezettsége, hogy konkrét munkát adjon a foglalkozásba lépőnek, hanem hogy ezt az aktust felesleges szubjektív és objektív korlátokkal ne akadályozza. A foglalkozás szabadságának realizálása ugyanis – megfelelő jogszabályi háttérrel és személyi kvalitással – nem az államon, és nem az egyénen, hanem alapvetően a piacon múlik.

A *jogalkotó* akkor a *legszerényebb*, amikor kizárólag a *foglalkozás szabadságát szabályozza anélkül*, hogy a megválasztás *szabadságát*, vagyis a foglalkozásba kerülés lehetőségét érintené.¹⁰²⁶ A foglalkozást magát szabályozó olyan jogszabályok állják ki az alkotmányosság próbáját, mint a foglalkozás gyakorlásához előírt életkori határ,¹⁰²⁷ a jogász engedély visszavonása az azzal összeférhetetlen másodmunka esetén,¹⁰²⁸ vagy a közjegyzők számának korlátozása tekintettel a kvázi-közhatalmi státusukra és az állammal való speciális kapcsolatokra.¹⁰²⁹ Mivel a foglalkozás szabadságát a piacgazdaság elvére, a biztonságra stb. tekintettel csak korlátok között lehet értelmezni, ezért az államnak kötelessége a foglalkozásba kerülés (a szabad választás és annak következménye), illetve a foglalkozásban maradás (a gyakorlás) szubjektív és objektív feltételeit megteremtenie. *Foglalkozásba belépés korlátozására példaként* említhető az, hogy alkotmányellenesnek minősült az a törvény, ami korlátozta a törvényi egészségbiztosítási alap által finanszírozott betegeket ellátó orvosok számát.¹⁰³⁰ Az új taxik engedélyezésének a megtiltása csak azért, mert a városban már elegendő taxi működik, szintén alkotmányellenesnek tekintendő.¹⁰³¹ A Milk Distributor ügyben került megállapításra, hogy engedély csak akkor adható ki, ha a tej disztribútora a meghatározott minimális minőségű tejet képes a piacnak felkínálni.¹⁰³² A *foglalkozásban maradás* alkotmányosan *korlátozható* azáltal, hogy csak bizonyos gyógyszertárak forgalmazhatnak meghatározott gyógyszereket,¹⁰³³ vagy a vállalkozások nyitvatartási órái meghatározásra kerülnek,¹⁰³⁴ illetve a pékségek egyes éjszakai órákban való nyitvatartását tilalmazzák.¹⁰³⁵

A következőkben tehát indokolt megvizsgálni a szubjektív és objektív korlátozási lehetőségeket.

Ha a jogi szabályozás alapvetően a gyakorlást szándékozik korlátozni, alkotmányos lenne, még akkor is, ha a választás szabadságára indirekt hatással lenne. A választás szabadsága az önmegvalósítás egy aktusa, az egyén szabad akaratdöntése, amit az állami beavatkozástól lehetőség szerint védelmezni kell. A gyakorlással az egyén közvetlenül hat a társadalomra, a környezetre, ezért ez az aktivitás tárgya a mások és a társadalom érdekeit figyelembe vevő

¹⁰²⁴ 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994. 117, 120, 327/B/1992. AB határozat, ABH 1995. 604, 609, 942/B/2001. AB határozat, ABH 2004. 1561, 1572

¹⁰²⁵ 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994. 117, 120

¹⁰²⁶ Vö. a német lépcsőelmélettel. Például *Stein – Frank*: i.m. 359. o.

¹⁰²⁷ Midwife ügy, 9 BVerfGE 338 (1959). *Kommers*: i.m. 279. o.

¹⁰²⁸ Attorney Regulation ügy 87 BVerfGE 287 (1992). *Kommers*: i.m. 279. o.

¹⁰²⁹ 17 BVerfGE 371 (1964). Idézi *Kommers*: i.m. 281. o.

¹⁰³⁰ Medical Insurance I ügy, 11 BVerfGE 30 (1960). *Kommers*: i.m. 279. o.

¹⁰³¹ Taxi ügy, 11 BVerfGE 168 (1960). Idézi *Kommers*: i.m. 281. o. 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994. 117

¹⁰³² 9. BVerfGE 39 (1958). Idézi *Kommers*: i.m. 281. o.

¹⁰³³ Drug Order ügy, 9. BVerfGE 73 (1959)

¹⁰³⁴ Shop Closing ügy, 59 BVerfGE 336 (1982)

¹⁰³⁵ Baking Working Hours ügy, 23 BVerfGE 50 (1968)

szabályozásnak.¹⁰³⁶ *Szubjektív korlátként* lehet meghatározni az egyéni képességeket, a végzettséget, a szakmai kritériumoknak való megfelelést a különböző foglalkozások, hivatások választása és gyakorlása körébe. Ilyen például a vizsga letétele,¹⁰³⁷ vagy oklevél megszerzése. Fontos, hogy a vizsga nem támaszthat túlzott követelményeket, és nem lehet a képzés céljával nyilvánvalóan összefüggéstelen.¹⁰³⁸ Mindez azt is mutatja, hogy a gazdasági jogok szabadságának és védelmének mélysége a klasszikus alapjogokétól eltér. Néhány foglalkozás *különféle iskolázottságot* követel meg. Az ilyen szabályozások azért szükségesek, hogy a foglalkozást rendeltetésének megfelelően lehessen gyakorolni, és a közösséget megvédjék a veszélyektől. E korlátozások ésszerűek, a jelentkezők előre tudják, hogy milyen képesítésekkel kell rendelkezniük.¹⁰³⁹ E feltételeknek a teljesítése elvileg mindenki számára nyitott.¹⁰⁴⁰ A *vállalkozás jogának gyakorlása* elé általában hasonló *szubjektív* jellegű korlátok ilyen abszolút értelemben *nem állíthatók*, mivel azt egyfelől a kereslet és kínálat törvényei határolják be, másfelől a tényleges vállalkozói tevékenység ellátható más olyan személy által is, akinek esetében a személyi követelmények fennállnak.¹⁰⁴¹

A szubjektív korlátozás esetében tehát a *közérdekség-arányossági és előreláthatósági tesztet* indokolt alkalmazni. Ez azt jelenti, hogy a szubjektív foglalkozásba belépési és a foglalkozás tovább folytatására vonatkozó követelmény egyrészt csak olyan fontos közösségi jószág védelme érdekében indokolt,¹⁰⁴² amelyet közvetetten vagy közvetlenül tartalmaz az alkotmány. Az Alkotmány közvetetten tartalmazza például az egészség védelmét, közvetlenül pedig a környezetvédelmet vagy az állam biztonságának védelmét, de feltétlenül ide tartozik a tevékenységek szakszerű ellátása.¹⁰⁴³ Másrészt a foglalkozás szabadsága korlátozásának arányban kell állni az alkotmányosan indokolt céllal,¹⁰⁴⁴ vagyis a közérdekkel, és a legenyhébb eszköznek kell lennie az adott cél elérésére. Harmadrészt, tekintettel a követelmény szubjektív jellegére, annak a foglalkozásba kerülésnél előre láthatónak kell lennie, a foglalkozásban maradásnál pedig időben teljesíthetőnek kell lennie.

Az egyes foglalkozásokra, tevékenységekre bevezetett *tárgyi korlátozások* (egyéni adottságoktól teljesen független tényezők, numerus clausus) is minősülhetnek adott esetben alkotmányosnak. Az ilyen tárgyi korlát alkotmányosságát (a foglalkozásba kerülés feltételeit) a legszigorúbban kell vizsgálni. A jogalkotói kötöttség a szubjektív követelményekhez képest más az *objektív feltételekkel* összefüggésben, mert ezekre az *egyén* egyáltalán *nem tud hatást gyakorolni*. A belépés és a foglalkozásban maradása objektív korlátozása ezért csak nagyon szűk teret kaphat, a jogalkotó csak akkor élhet ilyen korlátozással, ha az a közösségi érdeket fenyegető nagy valószínűségű veszély.¹⁰⁴⁵ Az objektív korlátok esetében a szubjektív

¹⁰³⁶ Pharmacy ügy - Apothekenurteil (1958) 7 BverfGE 377. Idézi *Kommers*: i.m. 275-276. o.

¹⁰³⁷ Nem alkotmányellenes korlátozás, ha a járművezetői képzést kizárólag járművezetői szakoktatási névjegyzékbe felvett személy végezhet. 52/2004. (XII. 10.) AB határozat, ABH 2004. 1976, 1977

¹⁰³⁸ 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994. 117, 121

¹⁰³⁹ *Stein – Frank*: i.m. 359. o., *Kommers*: i.m. 277. o.

¹⁰⁴⁰ Ha nem ez a helyzet, akkor már objektív korlátról van szó. 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994. 117

¹⁰⁴¹ 52/1996. (XI. 14.) AB határozat. ABH 1996. 159, 163

¹⁰⁴² Pharmacy ügy - Apothekenurteil (1958) 7 BverfGE 377. Idézi *Kommers*: i.m. 277. o., *Handwerks-Entscheidung* ügy. *Stein – Frank*: i.m. 360. o.

¹⁰⁴³ 942/B/2001. AB határozat, ABH 2004. 1561, 1569, amely a 22/1994. (IV. 16.) AB határozatot (ABH 1994. 127, 130, 132) hivatkozza.

¹⁰⁴⁴ Vö. a 942/B/2001. AB határozattal, ABH 2004. 1561, 1569.

¹⁰⁴⁵ Adott ügyben a jogalkotó a gyógyszerpiacra való további belépést szándékozott korlátozni azért, hogy védelmet nyújtson a további verseny ellen. Ez az indok azonban sosem igazolja a foglalkozás megválasztásának szabadsága korlátozását. A Technician Licencing ügy (86 BVerfGE 28 (1992)) megerősítette az Apothekenurteilban mondottakat. A bíróság felfüggesztette azt a törvényt, ami megfelelő szakmai hozzáértést és tapasztalatot követelt meg mielőtt engedélyt adnának az olyan személynek, akik az adott területen független szakértőként vagy tanácsadóként működnek. A Pharmacy döntés után a bíróság megtagadta, hogy a hatóság az

korlátozáshoz *hasonló tesztet* lehet alkalmazni azzal, hogy a *közérdekűséget* szigorúbban kell értelmezni, vagyis a korlátozást csak az olyan közérdek igazolhatja, amely közvetlen és komoly veszély elhárítását követeli meg. Az ilyen veszély lehetősége azonban nem elég. A komoly kárnak a beavatkozás elmulasztásakor az abszolút közösségi értékre hátrányosan kell beállnia, vagy annak legalábbis nagyon valószínűnek kell lennie.¹⁰⁴⁶ Az *objektív szükségesség* *analízisének* illusztrálására a Long-haul Truck Licensing ügy (40 BVerfGE 196 (1975)) szolgál. A szállítási hivatalnokok visszautasították, hogy néhány vállalkozásnak hosszú távú teherautós szállítási engedélyt adjanak, mert a törvény által előírt kvóta már betelt. A lépcsőelméletet használva a BVerfG azt mondta ki, hogy a korlátozás szükséges és megfelelő eszköz volt a kényszerítő érdekeket fenyegető nagyobb veszély megakadályozására. „A szövetségi vasút nélkülözhetetlen a nemzetgazdaság számára. Ez nemcsak a személyszállításra igaz, hanem a teherszállításra is, amelynek a védelmére a meghatározott kvóták szolgálnak. A munkamegosztásra épülő gazdaság ezek nélkül – az áruk nagy tömegét gyorsan és messzire szállító – szállítóeszközök nélkül nem ér semmit. A lakosság alapvető élelmiszerekkel való ellátása nem garantálható a vasút nélkül, így a vasút minden egyén megélhetésének a biztosítását segíti.”¹⁰⁴⁷ Nem megy át az alkotmányossági vizsgálaton az a korlátozás, amit a kínálat nem kívánatos bővülése, a szolgáltatás színvonalának a csökkenése, a magas árszint kialakulása, a vállalkozók nagy számának gazdasági ellehetetlenülése miatt érez a jogalkotó szükségesnek.¹⁰⁴⁸ Az államnak ugyanis nem feladata a piac alakítása, az alkotmányi kötelezettsége csak annak fenntartására és védelmére terjed ki.

d) A vállalkozás alapjogának *alkotmányos korlátozását* e fenti helyett – bizonyos szempontból – *maga az Alkotmány* 10. §-ának (2) bekezdése határozza meg. Az állam kizárólagos tulajdonának, valamint kizárólagos gazdasági tevékenységének körét törvény határozza meg. E rendelkezést tehát úgy kell értelmezni, mint amelyre a vállalkozás alapjoga ki sem terjed, mivel e bekezdés a 9. §. (2) bekezdéséből kihasít egy területet, amelyben a vállalkozás joga és a verseny szabadsága fogalmilag értelmezhetetlen. Ha ugyanis az állam – alkotmányosan – önmaga számára meghatározott dolgok tulajdonjogát vagy meghatározott gazdasági tevékenységet kizárólagosan fenntart, ebből egyértelműen következik, hogy a gazdasági verseny szabadsága és a vállalkozás szabadsága az így szabályozott területen nem érvényesülhet teljesen. A gazdasági verseny szabadságának és a vállalkozás jogának a korlátozással összefüggő kapcsolatáról megemlíthető továbbá, hogy a vállalkozáshoz való jog sérelme esetén kettős következménnyel kell számolni. E sérelem korlátozza egyrészt a piacra lépés lehetőségét. Másrészt a gazdasági verseny szereplői, illetve résztvevői számának határok közé szorításával a verseny általában is sérül, ami viszont az Alkotmány piacgazdaságot deklaráló tételébe ütközik. Az egyéni jogsérelem esetén a verseny szabadságának alkotmányjogi jellegéből fakadóan arra nem lehet eredményesen hivatkozni, a személyek közötti indokolatlan megkülönböztetésnél végső soron az Alkotmány 70/A. §-a¹⁰⁴⁹ és az 54. § (1) bekezdése jöhet számításba. Mivel a vállalkozás joga adott piacgazdaságban

engedélyt arra hivatkozva nem adja meg, hogy már elég szakértő tevékenykedik a piacon. *Kommers*: i.m. 277., 278. o.

¹⁰⁴⁶ *Stein – Frank*: i.m. 360. o. A magyar AB ezirányú a meghatározotthoz képest szegényesebb álláspontját lásd a 21/1994. (IV. 16.) AB határozatban, ABH 1994. 117, 121. A „tárgyi korlát alkotmányosságát, elsősorban annak szükségességét és elkerülhetetlenségét, azt, hogy a korlátozás valóban a leggyengébb eszköz-e az adott cél elérésére, a legszigorúbban kell vizsgálni”.

¹⁰⁴⁷ *Kommers*: i.m. 278., 279. o.

¹⁰⁴⁸ 21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994. 117, 123. A magas árszintre vonatkozó kijelentés azonban konkurálhat a fogyasztók érdekével, különösen speciálisnak minősíthető gyógyszertermékek esetében. Lásd a 19/2004. (V. 26.) AB határozatot, ABH 2004. 321, 349

¹⁰⁴⁹ Vörös Imre állásfoglalása alapján. *Vörös*: A gazdasági jogalkotás ... 256. o.

érvényesül, ezért ez utóbbiba való alkotmányos állami beavatkozás általánosan elfogadott korlátai képezik a vállalkozás jogának korlátait is.¹⁰⁵⁰

e) A témához tartozik az *állam gazdaságpolitikai, illetve adópolitikai mérlegelési jogának* terjedelme is. A *vállalkozás szabadsága* továbbá védelmet nyújt minden tiltó hatású különleges ipari adó ellen, de nem az általános adóztatás ellen.¹⁰⁵¹ Az Alkotmánybíróság véleménye szerint „az állami gazdaságpolitikai-adópolitikai mérlegelési jog a gazdasági tevékenység adóztatása tekintetében (...) nem terjed addig, hogy – az adónemek különbözőségébe burkoltan – kirívó adómértékbeli különbségeket tartalmazó adórendszert működtessen”, mert ezekben az esetekben felmerülhet a versenyszabadság sérelme. E határozatában az AB kimondja azt is, hogy „az ilyen különbségek nagysága általános érvennyel és elvi szinten nem határozható meg”, és ez nem is a testület feladata. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor hozzáteszi, hogy „egyedi esetekben az adónemek különbözőségéből az adó mértéke tekintetében adódó eltérés olyan kirívó lehet, hogy az sérti a gazdasági verseny szabadságát, sőt adott esetben kifejezetten lehetetlenné teheti az adott gazdasági tevékenység tekintetében a vállalkozóvá válást, sértve ezzel a vállalkozás jogát”.¹⁰⁵² Ezzel az állásponttal kapcsolatban *több megjegyzés* tehető. A *részletekre vonatkozó* megállapítások közül az első: ha már adózásról van szó, akkor nem csak a vállalkozóvá válásról van szó, vagyis arról, amit e tekintetben az AB a választás szabadságának nevez, hanem a gyakorlásról. Továbbá, a testület a fentiekben elvi szinten már meg is határozta a különbségek nagyságának elfogadhatatlanságát, amit annak kirívó voltában jelöl meg. *Általános észrevétel*, hogy az AB által vizsgált téma inkább a vállalkozás szabadságával van összefüggésben, és csak azon keresztül érinti a versenyszabadságot, vagyis a határozatban inkább ezt a kapcsolatot kellett volna hangsúlyozni. A vállalkozás (és természetesen a verseny) szabadságát nem csak az adók kirívó különbsége sérti, hanem az önmagában túlzottan magas adó is, amely lehetetlenné teszi a vállalkozói tevékenységet. „Ha adó címen olyan elvonást tartalmaz egy norma, amely az adóalany lehetetlenülését eredményezi, az már nem adó.”¹⁰⁵³ A lehetetlenülés vizsgálata tehát alkotmányossági kategória lehet. Ebből egyrészt az következik, hogy az alkalmassági funkciógarancia¹⁰⁵⁴ alapján érdemi vizsgálatot érdemelhet. Másrészt, mivel a vállalkozás gyakorlásának a szabadságáról van szó, igazolható az is, hogy ez a gazdasági alapjog nem osztható két – alanyi jogi és alkotmányos jogi – részre.¹⁰⁵⁵ Az adó meghatározásakor az államnak figyelemmel kell lennie arra, hogy a kivetett adó, vagyis a gazdasági alapjogokat korlátozó állam bevételeinek összhangban kell lennie az egyén (vállalkozó) szabadságával és alkotmányi kötelezettségével (70/I. §). Vagyis, az Alkotmánybíróságnak adott esetben vizsgálnia kellene, hogy adott gazdasági szabadságjog korlátozása, amely akár az adóztatáson, akár a foglalkozásba lépés, vagy a foglalkozásban maradás korlátozásában jelentkezik, megfelel-e az alkalmasság elvének. Az adóztatás arányosságával összefüggésben az is vizsgálható lehetne, hogy a szociális piacgazdaság keretein belül milyen feladatai vannak annak az állami gazdaságpolitikának, amelyet az alaptörvény alapján meg kell valósítania.

¹⁰⁵⁰ Vö. a 21/1994. (IV. 16.) AB határozattal (ABH 1994. 117, 120) és a 31/1998. (VI. 25.) AB határozattal (ABH 1998. 247, 249-250).

¹⁰⁵¹ Biaggini: i.m. 782. o.

¹⁰⁵² 54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993. 340, 343

¹⁰⁵³ Kiss László: Gondolatok ... 293. o. Kiss László a tanulmányában a 1531/B/1991. AB határozatot idézi fel. 292-293. o.

¹⁰⁵⁴ Az Alkotmánybíróság egyébként az 57/B/1990/9. AB határozatában kimondta, hogy az állami beavatkozás mértékét a szükséges és az alkalmas célnak kell meghatározni. ABH 1990. 276, 278

¹⁰⁵⁵ Igaz, hogy a fenti idézet vagyoadó tekintetében merült fel, de nem látok semmilyen olyan körülményt, amely megakadályozná a megállapításnak más gazdasági alapjogra vonatkozó alkalmazását, különös tekintettel arra, hogy mindkét esetben adóról van szó.

A munkajogviszonyban kapott jövedelem vagy bér tekintetében – figyelemmel a foglalkozás, a jövedelem és a bér céljára (megélhetés biztosítása) – hasonló megfontolások vázolhatók fel. Az állam tehát nem működtethet alkotmányosan olyan gazdaság- és adópolitikát, amely a munka és a jövedelem arányosságára vonatkozó elvet nem veszi figyelembe, vagyis azt kiüresíti. E vonatkozásban tehát az állam általi elvonásnak, vagyis a közteherviselésnek nemcsak a jövedelemmel és a vagyonnal kellene arányosnak lennie, hanem közvetetten az elvégzett munkával is.¹⁰⁵⁶

4. A foglalkozás szabadságához kapcsolódó tartalmi elemek (alapjogok)

A foglalkozás szabadságához annak célja miatt szorosan kapcsolódik a *munkafeltételek biztosítása*, amelyeket a nemzetközi dokumentumok többfajta jelzővel (méltányos, kielégítő,¹⁰⁵⁷ igazságos és kedvező,¹⁰⁵⁸ igazságos munkafeltételekhez való jog,¹⁰⁵⁹ illetve biztonságos és egészséges munkafeltételekhez való jog¹⁰⁶⁰) is illetnek, és amikkel kapcsolatban meglehetősen részletesen rendelkeznek. Bármilyen jelzőt is kapjon a munkafeltételek kifejezés, az mindig magában foglalja a bérre, a munkakörülményekre és a pihenésre vonatkozó – alapjogi formában megfogalmazott¹⁰⁶¹ – előírásokat, továbbá egyes dokumentumok ismerik a „karrierhez való jogot”,¹⁰⁶² munkaviszony megszüntetésekor az ésszerű felmondási időhöz való jogot¹⁰⁶³ és a munkanélküliség elleni védelmet.¹⁰⁶⁴ Ezek a feltételek elsősorban a jogalkotót kötelezik a tartalmilag megfelelő jogszabályok megalkotására, de közvetetten a munkáltatót (vállalkozót) is kötik a szabályok betartására a munkavállalók irányában. A foglalkozás szabadságához kapcsolódó alapjogok tehát az állammal szemben jogalkotási kötelezettséget követelnek (tág értelemben felfogott status positivus), aminek elmulasztása miatt az alkotmányvédő szervhez lehet fordulni. Amennyiben a munkáltató sérti meg a munkavállaló alapjogait azáltal, hogy nem tartja be az egyébként alkotmányos jogszabályokat, az alapjog a bíróságon érvényesíthető. Az érvényesíthetőség két oldala akkor esik egybe, ha maga az állam lép fel munkáltatóként. Az Alkotmány elmaradva a modern alkotmányi tartalmaktól csak a jövedelemre, bérre, illetve a pihenésre vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket.¹⁰⁶⁵

A foglalkozáshoz való jog gyakorlásának kereteit a piacgazdaság követelményrendszere, munkaerő kereslet-kínálat, a munkajog kogens, közjogi elemei, érdekérvényesítés rendszere (szakszervezet, kollektív szerződés) határozza meg. A vállalkozás gyakorlásának a piac felé, azaz kifelé történő megnyilvánulása – bár tartalmában és jellegében, sőt korlátozási lehetőségeiben¹⁰⁶⁶ is a munkához való jogra hasonlít – feltételeit és szabályait tekintve elkülönül e jogtól. Ez megnyilvánul az azok közti különbségben is, mivel a vállalkozás jogával bárki élhet, szemben a csak természetes személyeket megillető munkához való joggal. A vállalkozás szabadságával kapcsolatban az ún. „szociális oldal” által biztosított garanciális

¹⁰⁵⁶ Gadzhiev: i.m. 214. o.

¹⁰⁵⁷ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 23. cikk

¹⁰⁵⁸ GSZKJNE 7. cikk

¹⁰⁵⁹ ESZK II. Rész 2. cikk, ahol jogalkotói kötelezettségek kerültek felsorolásra a munkaidőre, a pihenőidőre és a szabadságra vonatkozóan.

¹⁰⁶⁰ ESZK II. Rész 3. cikk, ahol jogalkotói kötelezettségek kerültek felsorolásra.

¹⁰⁶¹ Vö. Kiss György: A szerződéses szabadság ... 268. o.

¹⁰⁶² Magasabb kategóriába léptetéshez való jog (GSZKJNE 7. cikk c)).

¹⁰⁶³ ESZK II. Rész 4.4. cikk. Függelék e bekezdésről: Ezt a rendelkezést úgy kell értelmezni, hogy súlyos vétkesség esetén nem tiltja az azonnali elbocsátást.

¹⁰⁶⁴ Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 23. cikk

¹⁰⁶⁵ E témát lásd Chyrowski – Drinóczi: i.m. 2002. 11. sz. 11-12. o., 2002. 12. sz. 30-32. o.

¹⁰⁶⁶ A munkához való jogot gyakorló az állam által meghatározott jórészt kogens munkajog rendszerébe lép be. 327/B/1992. AB határozat, ABH 1995. 604, 609-610

szabályok csak abban az esetben jöhetnek számításba, amikor a vállalkozásnak csak az egyik, befelé – a munkajogi jogviszonyban foglalkoztatottak felé – irányuló viszonya kerülnek tárgyalásra. A másik ilyen relációban – amikor a jogviszony szereplői a vállalkozási jog alapján kerül egymással kapcsolatba – e szabály alkalmazása nem követelhető meg. Ennek oka, hogy ellentétes lenne a versenyszabadsággal, eredményét tekintve pedig a piacgazdaságot tenné működésképtelenné. A különböző vállalkozások által fizetett eltérő bér a gazdasági versenynek ugyanis egyik fontos tényezője.¹⁰⁶⁷

a) A jövedelem és a munkabér

A nemzetközi dokumentumok a *bérre* vonatkozó előírásokat a méltányos munkabérhez vagy díjazáshoz való joggal fejezik ki általánosan.¹⁰⁶⁸ A munka méltányos díjazása abban mutatkozik meg egyrészt, hogy mindenkinek joga van egyenlő munka esetén egyenlő munkabérre,¹⁰⁶⁹ másrészt a munkabér nagyságában, mivel annak olyannak kell lennie, ami tisztességes megélhetést biztosít a munkavállaló saját maga és a családja számára.¹⁰⁷⁰ A túlmunkáért felemelt mértékű díjazáshoz való jog¹⁰⁷¹ is ismert.

A munkafeltételhez tartozó *munkabérre*¹⁰⁷² vonatkozó alkotmányi meghatározások (alap)jog formájában történő legáltalánosabb meghatározását a belga alkotmány tartalmazza, amely a tisztességes díjazásról rendelkezik (23. § 3) bek. 1) pont). A litván munkavállalónak¹⁰⁷³ a munka megfelelő ellenértékére, a lettnek arányos fizetéshez van joga.¹⁰⁷⁴ Az egyenlő munkáért egyenlő munkabérhez való jog a görög alkotmányban (22. § (1) bek.), a munkája mennyiségével és minőségével arányos jövedelemhez való jog pedig az olasz alkotmányban jelenik meg. Utóbbi esetében e rendelkezés kiegészül azzal a pontosító szabállyal, hogy a jövedelemnek biztosítania kell a munkavállaló és a családja számára a szabad és a méltóságteljes létet (36. § (1) bek.). Mindkét utóbbi alapjogot megfogalmazza a portugál alkotmány (59. § (1) bek. a) pont) azzal, hogy az így szerzett jövedelemnek a megfelelő megélhetést kell biztosítania. Ennek garantálása érdekében a portugál *államnak* alkotmányból fakadó *feladata* (59. § (2) bek. a) pont), hogy a nemzeti minimális és maximális bért rögzítse, és naprakészen tartsa. Hasonló feladata van a lengyel jogalkotónak is, mivel törvényben kell meghatároznia a minimálbért vagy annak megállapításának módját.¹⁰⁷⁵

Úgy tűnik tehát, hogy a megfogalmazások (joga van) miatt e tartalmi elem alapjogként is felfogható, ami illeszkedik a fentebb kidolgozott alapjogi dogmatikai rendszerbe.

Az Alkotmány 70/B §-ában deklarált „*egyenlő munkáért egyenlő bér elve*” a munka világára *konkretizálja* az általános diszkrimináció-tilalmat megfogalmazó 70/A. §-t. Ez azonban a piacgazdaság viszonyai között nem jelent abszolút szociális egyenlőséget. A bérmegállapításnál figyelembe kell venni a munkáltató tényleges piaci pozícióját, továbbá a

¹⁰⁶⁷ 137/B/1991. AB határozat, ABH 1992. 456, 457. és köv. A bért és a vállalkozási bevételt másrészt nem is lehet egymással alkotmányossági szempontból párhuzamba állítani, ezért a vállalkozó és a munkavállaló közötti különbségtétel a közteherviselésben nincs ellentétben semmilyen alkotmányos elvvel vagy szabállyal. 191/B/1992. AB határozat, ABH. 1992. 592, 593

¹⁰⁶⁸ GSZKJNE 7. cikk a) (i), ESZK II. Rész 4. cikk, ahol ennek tartalmi elemeit jelentő jogok kerültek meghatározásra.

¹⁰⁶⁹ GSZKJNE 7. cikk a) (i), ESZK II. Rész 4.3. cikk

¹⁰⁷⁰ GSZKJNE 7. cikk a) (ii), ESZK II. Rész 4.1. cikk

¹⁰⁷¹ ESZK II. Rész 4.2. cikk

¹⁰⁷² A nők folyamatosan követelik az egyenlő munkáért egyenlő bért. *F. Le Gros Clark: The Economic Rights of Women*, Eleanor Rathbone Memorial Lecture, Liverpool University Press, 1963. 10. o.

¹⁰⁷³ Litván alkotmány 48. § (1) bek.

¹⁰⁷⁴ Lett alkotmány 107. §, ami még azt is meghatározza, hogy az nem lehet kevesebb az állam által megállapított minimálbérnél.

¹⁰⁷⁵ Lengyel alkotmány 65. § (4) bek.

munkavégzés feltételei, fázisai és körülményei is eltéríthetik az egyenlőség mércéjét. Ezért a *megkülönböztetés tilalma alóli kivétel* is megjelenik a 70/B. § következő bekezdésében, amely a jövedelem mértékét a *végzett munka mennyiségéhez és minőségéhez* arányosítja. A „*bármilyen megkülönböztetés nélkül*” kitétel azt a követelményt fogalmazza meg, hogy egyenlő munka esetén minden mérlegelés nélkül jár az egyenlő bér. *Nem elégséges* azonban – egyedüli szempontként – kizárólag a munka végeredményét mérlegre tenni az egyenlő munka fogalmának értékelésekor. *El kell végezni* a munkavégzés korábbi fázisainak vizsgálatát is, vagyis egyértelműen fel kell tární, hogy a munka eredményének előállításához azonos feltételek álltak-e rendelkezésre, van-e olyan körülmény, amely eltéríti az egyenlőség mércéjét.¹⁰⁷⁶

Az Alkotmány 70/B. § értelme nem az, hogy bármely munkáltatónál alkalmazott minden munkavállalónak azonos munkáért azonos bért kell kapnia. Ha az „egyenlő munkáért egyenlő bért” kitétele azt jelentené, hogy az alkalmazottnak alkotmányos joga van a vállalkozás gazdasági helyzetére és piaci pozíciójára tekintet nélkül azonos bérre, ez a gazdasági verseny szabadságának alkotmányos tételét sértené, eredményét tekintve pedig a piacgazdaságot tenné működésképtelenné.¹⁰⁷⁷ Az Alkotmány 70/B. §-a ezért helyes értelme szerint az általános diszkrimináció tilalmat megfogalmazó 70/A. §-nak a munka világára vonatkoztatott konkretizálása.¹⁰⁷⁸ Ez a megállapítás a foglalkozás szabadságára (munka vállalkozás) vonatkozik, mivel egyaránt alkalmazandó mind a munkajogi jogviszonyban foglalkoztatottra, mind a vállalkozást folytatók vagy azok (al)vállalkozói belső viszonyaira.¹⁰⁷⁹

A munkával szerezhető „*megfelelő jövedelemhez való jog*” érvényesüléséhez az – AB szerint – Alkotmány rendelkezéseiből levezethetően *nem feltétlenül szükséges* az olyan tartalmú szabályozási rendszer, amely a személy által végzett munka mért eredményének függvényében határozza meg a munkabért. Nem következik az olyan szabályozás kényszere sem, hogy a munkavégzési kötelezettség teljesítésének színvonala vagy intenzitása közvetlenül a munkabér járandóságra legyen kihatással.¹⁰⁸⁰ Az viszont igaz, hogy a munkavállalóknak joga van a jövedelemhez, amelyet mind a munkáltató, mind az állam (pl. közteher megállapítása során) köteles tiszteletben tartani. A magyar Alkotmányból azonban *hiányzik* a jövedelem, bér célja, ami egyébként következik a nemzetközi dokumentumokból, mint az államot kötő jogforrásokból. Az ilyen célmeghatározás nélkül a jogalkotói szabadság szélesebb, ami bizonyos szempontból érthető, hiszen, ha a jogalkotó relatíve magas minimálbér meghatározására lenne kötelezett, akkor ez az állam teherbíró-képességét negatívan érintené. Fontos szempont azonban az, hogy a munkabér alakulására több nem piaci tényező is hat, például a szociális partnerek közti erőviszonyok, megállapodási képességek, készségek. Semmiféleképpen nem hagyható azonban figyelmen kívül, hogy a jövedelemnek, bérnek fedeznie kell a munkavállaló megfelelő életszínvonalának fenntartását.

¹⁰⁷⁶ Nem alkotmányellenes az a rendelkezés, amely szerint az állandó igazságügyi orvos szakértőt csak a jelenléti díj 50%-a illeti meg, ellentétben az eseti vagy kijelölt igazságügyi orvos szakértővel. A munka elvégzésére nem azonos feltételek vonatkoznak, mivel az állandó szakértő igénybevétele elsőbbséget élvez, mást (eseti vagy kijelölt orvos szakértőt) csak akkor lehet kirendelni, ha ez akadályoztatva van. Míg az állandó igazságügyi orvos szakértő a jogszabályban felsorolt intézmények alkalmazásában áll, addig az eseti vagy kijelölt orvos szakértő a saját munkája mellett látja el az adott feladatot. 823/B/1991. AB határozat, ABH 1992. 665, 666

¹⁰⁷⁷ A vállalkozás alkalmazottjának tekintetében érvényesül az ún. „szociális oldal” is.

¹⁰⁷⁸ 137/B/1991. AB határozat, ABH 1992. 457, 459

¹⁰⁷⁹ Nem ütközik például a 70/B. § (2) bekezdésébe az a rendelkezés, amely szerint a nem önálló tevékenységből származó bevétel teljes egészében jövedelem, de az önálló tevékenységből származó bevételnek csak az elszámolható költség levonása után fennmaradó része jövedelem. Ennek oka, hogy a munkáért járó bér nem azonos az önálló tevékenység bevételeivel. 191/B/1992. ABH 1992. 592, 593

¹⁰⁸⁰ 913/B/1995. AB határozat, ABH 1997. 616, 617

Érdemes a témával összefüggésben hivatkozni az olasz alkotmányos gyakorlatra, mert az a többi szociális jogtól¹⁰⁸¹ eltérően a megfelelő *jövedelemre* vonatkozó alkotmányi rendelkezéseket¹⁰⁸² közvetlenül elrendelhetőnek fogja fel. Ezért érvényesíthetőnek tekintik úgy a szakirodalomban, mint a magánjogi igazságszolgáltatás előtt azzal a következménnyel, hogy a hatáskörrel rendelkező bírák minden további nélkül azt alkalmazhatóvá tehetik, azért, hogy a munkáltatók és a munkavállalók közti különféle vitákat megoldják. Az 1971-ben hozott 156. számú döntés az alapja annak, hogy a bíró a jövedelmet az alábbiak figyelembe vételével meghatározza: 2 alap van: a munkateljesítmény és a munkaadók közti viszony kapcsolata, figyelembe véve a munkateljesítmény mennyiségét és minőségét; az elégséges „minden esetben” védelmezett figyelemmel az „alapvető életfeltételekre”, nevezetesen a munkavállalóéra és a családjáéra.¹⁰⁸³ A két követelmény közül azonban az arányosság mutatkozik elsődlegesnek az általános alkalmazásokhoz képest.¹⁰⁸⁴ Látható tehát, hogy a jövedelemhez való jog gyakorlati alkalmazása ellentétes az elméleti megközelítésével, vagyis azt nem indokolt szociális jogként felfogni.¹⁰⁸⁵ Az is egyértelmű a fentiekből, hogy nem értelmezhetetlen a munka mennyiségéhez és minőségéhez igazodó differenciált jövedelem alkotmányi előírása.¹⁰⁸⁶

b) A pihenés

Ugyancsak a munkafeltételekhez csatlakozik a *pihenéshez való jog* (heti pihenés/munkaszüneti/szabad nap, évi fizetett szabadság), amivel összefüggésben az EASZ és az európai alkotmányok egyetértésben rendelkeznek.¹⁰⁸⁷ A munkaidővel összefüggésben az EASZ új jogot vezetett be: a munkaidő felső határának korlátozásához való jog képében,¹⁰⁸⁸ ami az alkotmányokban állami szabályozási feladatként jelenik meg. Az alkotmányok tehát a munkaidő meghatározásával kapcsolatban egységesek a rendelkezések tartalmát illetően, vagyis azt mindenhol törvénynek kell rögzítenie.¹⁰⁸⁹

¹⁰⁸¹ Az általánosan elfogadott vélemény szerint a szociális jogok nem valósulnak meg, nem konkretizálódnak az alkotmányt megvalósító, végrehajtó a rendes törvényektől függetlenül. Az olaszok a munkához való jogot szociális jogként és a bér részét közvetlenül alkalmazhatóként fogják fel.

¹⁰⁸² Az olasz alkotmány 36. §-a: (1) A munkás jogosult a munkája mennyiségével és minőségével arányos jövedelemre, és minden esetben olyan jövedelemre, amely biztosítja neki és a családja számára a szabad és a méltóságteljes létet. (2) Törvény állapítja meg a munkanap maximális hosszát. (3) A munkásoknak joguk van heti szabadnapra és éves fizetett szabadságra; e jogukról nem mondhatnak le.

¹⁰⁸³ La sent. 4 maggio 1960, n. 30. és 26. aprile 1962, n. 41. Idézi: *Paladin*: i.m. 667-668. o.

¹⁰⁸⁴ Ezt képviseli Gherra és Perone, illetve erre utal a 37. § is, amikor előírja, hogy a női munkavállalóknak, és a gyermekeknek a munka egyenlősége (parità di lavoro) alapján ugyanaz a jövedelem jár, mint amit a férfi munkavállalókra alkalmaznak ugyanabban a munkakörben. A nőknek az így garantált egyenlőség magában foglalja „a munkaviszony minden aspektusát és különféle fázisait” (la sentt. 4 maggio 1960, n. 30. és 26. aprile 1962, n. 41.), a munkába lépéstől a nyugdíjig. Mi több, a 37. § megerősíti, kijelenti, hogy a munkakörülményeknek a nők, különösen az anyák alapvető családi feladataik teljesítésével összhangban kell lenniük. Ezáltal egy speciális védelmet igazol a munkavállaló nők elbocsátásától kezdve, akár a házasságkötés, akár a terhesség miatt. *Paladin*: i.m. 668. o.

¹⁰⁸⁵ Ehhez képest a magyar szakirodalom álláspontja szerint ami államcél vagy közjogi alanyi jog az általános szintjén, az a munkajog egyes konkrét intézményi keresztül magánjogi alanyi joggá is válhat. Kiss Gy.: i.m. 290. o. E vélemény azonban nem veszi figyelembe az alkotmányi szövegezést, a nemzetközi kötelezettséget, és legfőként a különbséget az alanyi jog magánjogi és közjogi fogalma közt.

¹⁰⁸⁶ Ezt követeli ugyanis Sári. Vö. Sári: A gazdasági, szociális, kulturális jogok alkotmányos alapjai. 198. o.

¹⁰⁸⁷ EASZ II-91. cikk (2) bek., GSZKJNE 7. cikk d) pont, horvát alkotmány 55. § (3) bek., lett alkotmány 107. §, lengyel alkotmány 66. § (2) bek., olasz alkotmány 36. § (3) bek., litván alkotmány 49. § (1) bek., portugál alkotmány 59. § (1) bek. d) pont, szlovák alkotmány 36. § e) pont.

¹⁰⁸⁸ EASZ II-91. cikk (2) bek.

¹⁰⁸⁹ Litván alkotmány 49. § (2) bek., portugál alkotmány 59. § (2) bek. b) pont, horvát alkotmány 55. § (2) bek., lengyel alkotmány 66. § (2) bek., olasz alkotmány 36. § (2) bek.

Az Alkotmány 70/B. §-ának (4) bekezdése a *munkához való joggal összefüggésben* állapítja meg, hogy mindenkinek joga van a pihenéshez, a szabadidőhöz és a rendszeres fizetett szabadsághoz. Ez tehát olyan munkavállalót megillető, a foglalkozás szabadságához (munka) fűződő alapjog, amelynek *alanyai* a munkavállaló természetes személyek, *tárgya* a pihenés, mindenfajta szabadidős tevékenység, illetve a fizetett szabadság igénybevétele, *funkciója* az egyéni munkaerő újratermelésének biztosítása (rekreáció). A pihenéshez való jog *objektív oldala* az államnak az a kötelezettsége, hogy a szabályozás során lehetővé tegye a pihenéshez való jog tényleges gyakorlását. Így a munkaidőre és a pihenőidőre, vagy a túlmunka legmagasabb mértékének megállapítására vonatkozó jogági általános szabályok a munkavállalók érdekeit, illetve a pihenéshez való alkotmányos jogot védik.¹⁰⁹⁰ A pihenés lehetősége tehát alapvető jog, nincs azonban olyan rendelkezése az Alkotmánynak, amely ugyanilyen jogként kívánná biztosítani az üdülés, pihenés, szórakozás módjait, feltételeit is.¹⁰⁹¹

A pihenéshez való jog *összefügg* az Alkotmány 70/D. §-ában szereplő testi és lelki egészséghez való joggal – amelynek mintegy garanciája – illetve az 58. §-ban rögzített mozgásszabadsággal, amely a szabadidő meghatározott módon való eltöltésének eszközeként jelenik meg.

A *testi, lelki egészséghez való joggal* való kapcsolat azonban nem vonja maga után azt a kötelezettséget, hogy a pihenéshez való jog érvényesüléséhez szükséges feltételeket teljes mértékben az állami költségvetésből kell előteremteni. Nem vezethető le az Alkotmányból alanyi jog arra nézve sem, hogy minden magyar állampolgár évente jogosult az állami költségvetésből üdülési költségtérítésre, sem arra, hogy valamennyi üdülőt fenntartó szerv jogosult lenne költségvetési támogatásra.¹⁰⁹² Ugyanígy a *mozgásszabadsággal* való feltételezési viszonyból sem következik, hogy az ország területén mindenki ott és úgy gyakorolhatja pihenéshez való jogát, ahol és ahogyan neki tetszik. Számos, az Alkotmánnyal ellentétben nem álló, különböző szintű jogszabály van ugyanis hatályban – a törvényektől az önkormányzati rendeletekig terjedő skálán –, amely természetvédelmi, honvédelmi vagy más közérdekből tiltja bizonyos területekre a belépést, illetőleg ott bizonyos fajta járművel (pl. személygépkocsival, motorcsónakkal) való közlekedést. Még jelentősebb azoknak a jogszabályi rendelkezéseknek a száma, amelyek nem tilalmat, hanem *korlátozást* (pl. időbeli, a hengerűrtartalom szerinti) állapítanak meg. Nem alkotmányellenes tehát az, ha törvény által arra felhatalmazott felelős minisztérium a különböző szárazföldi és vízi területek használatát, a sportolás feltételeit természet- és környezetvédelmi, egészségügyi vagy más közösségi célok figyelembevételével szabályozza, e célok érdekében korlátozza. A korlátozások mindenkire nézve kötelezőek. Azok, akik pihenésre, sportolásra az érintett területeket választották, e korlátozások, illetve a korlátozások lehetőségének ismeretében tették azt.¹⁰⁹³

Végül érdemes utalni rá, hogy bizonyos *speciális személyi körre* nézve további korlátozások alkalmazhatók a pihenéshez való jog gyakorlása tekintetében. Ilyenek például a fegyveres szervezetek hivatásos állományú tagjai, akik a szükségszerű korlátozások ismeretében vállalják és végzik munkájukat. A pihenéshez való jog korlátozásának indokoltságát a fegyveres testületek Alkotmányban meghatározott alapvető feladata alapozza meg. Az elérni kívánt céllal arányban áll, hogy a hivatásos tag szabadságáról szükség esetén visszarendelhető.¹⁰⁹⁴ A törvényi szabályozásból egyébként az következik, hogy a

¹⁰⁹⁰ 1525/B/1992. AB elnöki végzés, ABH 1993. 945

¹⁰⁹¹ 1005/B/1996. AB határozat, ABH 1998. 939, 940, 1029/D/1998. AB határozat, ABH 2001. 1294

¹⁰⁹² 1403/B/1991. AB határozat, ABH 1992. 493, 494

¹⁰⁹³ 1005/B/1996. AB határozat, ABH 1998. 939, 941

¹⁰⁹⁴ 417/B/1995. AB határozat, ABH 1999. 718, 720-721

munkavállaló esetében előfordulhat a pihenéshez való alkotmányos jog ilyen korlátozása, de a munkáltató ekkor köteles a munkavállalót kompenzálni.¹⁰⁹⁵

Az alkotmánybíróági alkotmányértelmezésből és a pihenéshez való jog funkciójából az következik, az alaptörvény a pihenés lehetőségét fogalmazza meg alapvető jogként,¹⁰⁹⁶ és annak részaspektusait törvényi szintnél alacsonyabb jogforrás rendezi. A nem törvényi szinten meghatározott korlátozásoknak az indoka egyrészt a fennálló helyzet alaposabb ismerete, másrészt az, hogy ezek sosem kifejezetten a pihenéshez való jogot korlátozzák, a pihenést csak áttételesen érintik, vagyis erre is irányadó az a szabály, hogy az alapjog részaspektusait nem törvényi szinten is lehet szabályozni. E szabályozásnak azonban törvényen kell alapulnia.

c) Hiányzó kapcsolódó tartalmi elemek

A *munkakörülményeknek* – a GSZKJNE szerint – biztonságosnak és egészségesnek (7. cikk b) pont) kell lenniük. Lényeges elvként van jelen nemzetközi szinten a *nőknek és férfiaknak* a bér és a munkakörülmények¹⁰⁹⁷ tekintetében történő *egyenlő kezelése*. Az Alkotmánybíróóság értelmezése szerinti szűk értelemben felfogott munkához való joghoz (függő munka) szorosan hozzátartozik a megfelelő munkafeltételek munkáltató általi biztosítása, ami a munkavállaló oldalán jogként jelenik meg. A *tisztességes munkafeltételek*¹⁰⁹⁸ magában foglalja egyrészt az egészséget, biztonságot és méltóságot tiszteletben tartó munkafeltételekhez való jogot,¹⁰⁹⁹ másrészt a megfelelő, biztonságos és egészséges munkafeltételekhez való jogot.¹¹⁰⁰ Kifejezetten a nőkre vonatkozó rendelkezést tartalmaz e tekintetben az olasz alkotmány (37. § (1) bek.), mivel arról rendelkezik, hogy a munkafeltételeknek olyanoknak kell lenniük, amelyek lehetővé teszik a nőnek a lényeges családi kötelességük teljesítését, illetve nekik (és a gyermeknek) megfelelő védelmet biztosítanak. A megfelelő munkafeltételek biztosításával kapcsolatos állami feladatot kevés és inkább az újonnan született alkotmányok fogalmazzák meg. Az észt és a lengyel alkotmány (a 29. § (4) bek. és a 24. §) arról rendelkezik, hogy a munkafeltételeket az állam ellenőrzi, a portugál alaptörvény (59. § (1) bek. b) pont) pedig az állam feladataként a munkafeltételek olyan szervezését jelöli ki, amely a személyiség szabad kibontakoztatását lehetővé teszi. A munkafeltételekkel összefüggésben tehát az államnak jogalkotói, ellenőrző és szervező feladatai vannak, a jogot megfogalmazó alkotmányi normák tényleges címzettei a munkáltatók. Ezt fejezi ki az az alkotmányi rendelkezés is, ami szerint a munkafeltételek biztosítása érdekében a munkáltatók kötelezettségeit törvény határozza meg.¹¹⁰¹

A munkafeltételek elemeként rögzíthető a *munkavállalók joga a vállalkozásnál a tájékoztatáshoz és konzultációhoz*.¹¹⁰² E jog alapján a munkavállalók – a törvénynek megfelelően – részt vehetnek a vállalkozások döntéshozatalában, igazgatásában.¹¹⁰³

¹⁰⁹⁵ 1992. évi XXII. törvény 134-136. §-ai

¹⁰⁹⁶ 1403/B/1991. ABH 1992. 493, 494. Az alkotmány nem rendelkezik a pihenéshez való jog konkrét módjáról. 1005/B/1996. ABH 1998. 939, 940, 1029/D/1998. AB határozat, ABH 2001, 1294. 1296. Legújabban lásd a 1030/B/2004. AB határozatot, ABK XIV. évf. 40. szám.

¹⁰⁹⁷ GSZKJNE 7. cikk a) (i) pont

¹⁰⁹⁸ Belga alkotmány 23. § 3) bek. 1) pont

¹⁰⁹⁹ EASZ II-91. cikk (1) bek.

¹¹⁰⁰ Litván alkotmány 48. § (1) bek., lengyel alkotmány 66. § (1) bek., portugál alkotmány 59. § (1) bek. c) pont. A szlovák alkotmány (36. §) méltányos és megfelelő munkakörülményekről rendelkezik.

¹¹⁰¹ Lengyel alkotmány 66. § (1) bek.

¹¹⁰² EASZ II-87. cikk, belga alkotmány 23. § 3) bek. 1) pont.

¹¹⁰³ Horvát alkotmány 55. § (4) bek., olasz alkotmány 46. §, szlovén alkotmány 75. §, holland alkotmány 19. § (2) bek., norvég alkotmány 110. § (2) bek.

A szűkebb értelemben felfogott munkához való jog további lényeges tartalmi elemét képezi az *indokolatlan elbocsátással szembeni védelem*,¹¹⁰⁴ a *pályaválasztási tanácsadáshoz való jog*,¹¹⁰⁵ illetve a *szakképzéshez való*, amellyel összefüggésben az alkotmányok a gazdasági alapjogokról szóló rendelkezések között alapvetően az állam feladatait határozzák meg. Ez alapján az állam megszervezi, vagy biztosítja a szakképzést, illetve segíti a foglalkozást keresőket a munka megtalálásában,¹¹⁰⁶ elősegíti a munkások képzését és szakmai továbbfejlődését.¹¹⁰⁷ Ezen állami feladat ellátásának minőségére csak a finn alkotmány utal, amikor arról rendelkezik, hogy törvénynek kell meghatározni azokat a rendelkezéseket, amelyek a személyt foglalkoztatását biztosító képzéshez való jogra vonatkoznak.¹¹⁰⁸

Az ESZK 1. cikk 3. pontja alapján a minden dolgozó számára ingyenesen igénybe vehető *foglalkoztatási szolgáltatásokat* az államok minden munkavállaló – a Kartában részes valamennyi állam állampolgárai – tekintetében kötelesek létrehozni.¹¹⁰⁹ Az ingyenesség a munkáltatóra is vonatkozik, ellenkező esetben utóbbi a költségeket áthárítaná a foglalkoztatottra, amivel semlegesítené a munkavállaló irányában biztosított ingyenességet. A díjfizető szolgáltatások akkor elfogadhatók, ha ugyanabban a szektorban ingyenes szolgáltatás van.¹¹¹⁰ A 4. pont egyrészt a teljes foglalkoztatottság előfeltétele,¹¹¹¹ másrészt a munkához való jog hatékony biztosításának¹¹¹² (a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot, illetve a foglalkozásban maradás) a lehetőségét garantálja a megfelelő *szakmai pályaválasztási tanácsadás*, szakképzés és szakmai átképzés biztosításával és támogatásával.¹¹¹³ Az ESZK 1. cikkének 3. és a 4. pontjai alapján az államnak pozitív tevési kötelezettsége van. A 3. pont értelmében a megfelelő szolgáltatásokat létre kell hoznia és működtetnie kell úgy, hogy eközben az ingyenességet is garantálja. A pozitív állami kötelezettség az egyén oldalán jogként jelentkezik, mivel, ha az állam nem garantálja a vállalt kötelezettségét, vagy nem a megfelelő mértékben biztosítja, akkor az egyénnek – széles értelemben – jogorvoslati lehetősége van, például az alkotmánybírósághoz fordulhat, a megfelelő nemzetközi szervet veheti igénybe. Mivel e rendelkezés *expressis verbis* kimondja az ingyenességet, nincs az államnak mérlegelési lehetősége a vonatkozásban, hogy milyen mértékben tesz eleget a kötelezettségének. Az egyénnek oldaláról a 4. pontban megfogalmazott állami feladat is ugyanilyen lehetőségeket biztosít.

A szakképzés és egyéb képzések állam általi biztosítása, a munkások továbbképzésének az elősegítése az állam kulturális alapjogokat biztosító feladatából is következik. A

¹¹⁰⁴ EASZ II-90. cikk, finn alkotmány 18. § (3) bek., portugál alkotmány 53. §, szlovák alkotmány 36. § b) pont. A magyar alkotmánybírósági gyakorlat szerint a munka, foglalkozás szabad megválasztása jogának törvényi garanciáját képezi az, hogy a munkáltató személyében történő változás nem eredményezi a munkaviszony automatikus megszűnését. 500/B/1994. AB határozat. ABH 1995. 699, 701. Vö. *Lehoczkyné*: i.m. 292. o.

¹¹⁰⁵ EASZ II-89. cikk (ingyenes)

¹¹⁰⁶ Észt alkotmány 29. § (3) bek., portugál alkotmány 58. § (3) bek. c) pont.

¹¹⁰⁷ Olasz alkotmány 35. § (2) bek.

¹¹⁰⁸ Finn alkotmány 18. § (2) bek.

¹¹⁰⁹ A munkához való jog tényleges gyakorlásának biztosítására a Szerződő Felek kötelezettséget vállaltak arra, hogy ... 3. minden dolgozó számára ingyenesen igénybe vehető foglalkoztatási szolgáltatásokat hoznak létre és tartanak fenn.

¹¹¹⁰ Mivel bizonyos magas képzettséget igénylő és nagy felelősséggel járó állások esetén a kiválasztás jelentős költséggel járhat, ezek a munkáltatóra átháríthatók, de csak úgy, hogy ez korlátozott szakmai kört érintsen, és kizárólag a kiválasztással járó költségek megtérítését jelentse, nem pedig a kereslet-kínálat regisztrációja körében felmerülőt. A Bizottság álláspontjait ismerteti *Weller*: Gazdasági és szociális jogok Európában. 33-34. o. *Üő*: Emberi jogok és európai integráció. 176. o.

¹¹¹¹ *Weller*: Gazdasági és szociális jogok Európában. 22-23. 34. o.

¹¹¹² *Weller*: Emberi jogok és európai integráció. 176. o.

¹¹¹³ A munkához való jog tényleges gyakorlásának biztosítására a Szerződő Felek kötelezettséget vállaltak arra, hogy ... 4. megfelelő szakmai pályaválasztási tanácsadást, szakképzést és szakmai átképzést biztosítanak és támogatnak.

munkakeresésben való állami segítségnyújtás olyan a munkához való joggal – mint elvvel – való összefüggésre utal, amely alapján az államnak minimálisan a megfelelő jogszabályi háttérrel kell biztosítani arra, hogy ilyen szolgálatok létrejöhessenek és működhessenek. Erőteljesebb ezirányú állami elkötelezettség eredménye az ilyen intézmények állam általi alapítása és működtetése lenne.

Kapcsolódó szociális alapjogként említendő az az alkotmányi szabályozás, ami a munkanélküliség elleni segítségről a foglalkozás szabadságával együtt rendelkezik.¹¹¹⁴ Egyedül a dán alkotmány (75. § (2) bek.) határoz meg feltételeket a segítségre való jogosultságra: aki nem képes magát vagy leszármazottját eltartani, segítségre jogosult, ha betartja a törvény e vonatkozású rendelkezéseibe foglalt kötelezettségeket, illetve nincs más személy, aki az ellátásukért felelős.

Érdemes lenne alkotmányi szinten megfogalmazni a foglalkozás szabadságának célját és egyéb tartalmi elemeit is. Ennek megfelelően az alkotmányt a következő elemekkel lenne indokolt gazdagítani. A foglalkozás szabadságának deklarálásával összefüggésben a megélhetésben jelezni kellene annak célját, és ezzel összefüggésben hasonlóképpen lenne szükséges a jövedelemre vonatkozó rendelkezéseket kiigazítani. Jelezni kellene, hogy az alkotmányi normák címzettje nemcsak az állam, hanem a munkáltató is. Ennek és a munkaadó szociális ereje ellenére nem a közvetlen Drittwirkungról van szó, hanem az állam kötelezettségéről, amely alapján az alapjog alanyának alapjogilag védett szabadságát meg kell védenie a szociálisan fölényes harmadikkal szemben.¹¹¹⁵ Bár már nemzetközi szinten megtörtént, alkotmányi szinten lenne indokolt rendelkezni a foglalkozás szabadságának alapjogi elemeiről, vagyis a megfelelő szakképzési és továbbképzési lehetőségekről. E tekintetben az államnak minimálisan a feladatát a jogszabályalkotásba, és a szervezésben, ellenőrzésben lehet megjelölni. Védelmi jogként jelölendő meg az indokolt elbocsátás elleni védelem, illetve a munkaerő védelme, ez utóbbi összefügg az említett képzési lehetőségek biztosításával. Az anyák és a gyermek munkavállalók védelmét, illetve az egyenjogúságot markánsabbá és egyértelműbbé lehetne tenni a rendelkezés kiegészítésével. Kimondható például, hogy a női munkavállalót ugyanazok a jogok és jövedelem illeti meg, mint a férfi munkavállalót, illetve megilleti a munka egyenlősége is, vagy ugyancsak alapjogként meghatározható lehet az anyának a családi feladatok ellátásával összhangban lévő munkakörülményekhez való joga.¹¹¹⁶

A 70/B. § tekintetében a fejlesztés módját a fogalmi pontosításban, illetve a szinonimák megszüntetésében kell keresni. Mivel a 70/B. § kezdetén szereplő „... *joga van a munkához*” kitétel fogható fel alkotmányi elvként, amely a jogalkotót szociális, gazdasági és jogi feltételek biztosítására kötelezi annak érdekében, hogy minden keresőképes polgár foglalkozása lehetséges legyen.¹¹¹⁷ Ez magában foglalja tehát az állam köteletségét megfelelő foglalkoztatáspolitikára, munkahelyteremtésre,¹¹¹⁸ és jelentheti egyes, további munkajogi intézmények alkotmányi rangra emelését is. Ilyenként fogható fel – többek között – a dolgozók joga arra, hogy ne szenvedjenek önkényes elbocsátást,¹¹¹⁹ illetve az állami

¹¹¹⁴ Litván alkotmány 48. § (1) bek., portugál alkotmány 59. § (1) bek. e) pont, szlovák alkotmány 35. § (3) bek.

¹¹¹⁵ Stein – Frank: i.m. 356. o.

¹¹¹⁶ Vö. az olasz alkotmány 37. §-ával, illetve az Alapjogi Karta II-32-33. cikkelyeivel.

¹¹¹⁷ Peter Kindler: Einführung in das italienische Recht 26. o.

¹¹¹⁸ Vö. az olasz alkotmány a 4. §-ával, amelyben a Köztársaság elismeri az összes állampolgárának a munkához való jogát, illetve a 21/1994. (IV. 16.) AB határozattal, ABH 1994. 117, 120-121. Utal erre 27/1999. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1999. 281, 284. Látható azonban, hogy az ún. alanyi jogi oldal és a testület által szociális jognak nevezett oldal nem ugyanabból a rendelkezésből vezethető le.

¹¹¹⁹ Vö. sentt. 24. marzo 1988. és 31. gennaio 1991, n. 41. Paladin: i.m. 664. o.

munkaközvetítés garanciája.¹¹²⁰ A fentiek alapján kitűnik, hogy a „munka és a foglalkozás szabad megválasztása” kitételből a munka szó elhagyható lenne, mivel az a rendelkezés értelmén nem változtat, nem ad hozzá pluszt. Tekintettel a foglalkozás szó értelmére és a 9. §-ban megfogalmazott vállalkozás szabadságára, az alkotmányi elrendezés ezen alapjog vonatkozásában sem megfelelő, ugyanis a (függő) munka megválasztásához való jognak és a vállalkozás szabadságának – mint a foglalkozás tartalmi elemeinek – a foglalkozás megválasztása szabadságának rögzítése után kellene szerepelniük.

Ezeknek az ajánlásoknak az elfogadását erősíti a legújabb európai jogfejlődés is, mivel az Unió Alapjogi Kartája is, amely nemcsak a fentieket tartalmazza, hanem megfogalmazza a vállalatnál dolgozó munkavállaló jogát a tájékoztatáshoz és a konzultációhoz, illetve az Alkotmányunknál jobban megragadja a kollektív munkajog intézményének a tartalmát.¹¹²¹ A 70/B. §-ban található *jelenlegi sorrend* – a „jog van a munkához” kitétel *kivételével* – megfelelőnek látszik, az új Alkotmányban – vagy a jelenlegi módosított változatában – a foglalkozás szabadságát viszont – a gazdasági szabadságjogok között és közvetlenül a tulajdonhoz való jog közelében – kiemelten kellene kezelni. A munkának *állam általi támogatását*, illetve a foglalkoztatáspolitikára vagy a munkahelyteremtésre stb. való utalást az állami célok, feladatok között, de a foglalkozás szabadsága deklarálása és részletezése után is el lehet helyezni. Mivel a *közhivatal-viselés* joga összefügg a foglalkozáshoz való joggal, azt ez utóbbival együtt is lehetne szabályozni. A nők és a fiatalok – alkotmányjogi értelemben a gyermekek – *munkavégzés közbeni védelme* deklarálható állami feladatként az alapelvek között, de azt helyesebb az alapjogi fejezetben alanyi jogként megfogalmazni.

¹¹²⁰ Kindler: i.m. 26. o.

¹¹²¹ Vö. a Karta II-27-30. cikkeivel. A kollektív alapjogokkal kapcsolatban lásd: Kiss György: Az alapjogok kollíziója a munkajogban. 88. o.

E) ÖSSZEFOGLALÓ TÉTELEK

Az értekezésben a *célkitűzésem* az volt, hogy meghatározzam a magyar gazdasági alkotmány elemeit, különös tekintettel a gazdasági alapjogokra. Ehhez egyrészt *definiáltam* a gazdasági alkotmány fogalmát, bizonyítva annak alkotmányjogi értelemben vett felfogásának jelentőségét és időszerűségét, illetve ismertettem az egyes gazdasági alkotmány fogalmakat, és az azokat érintő alkotmánybírói döntéseket. Utóbbiból következtetéseket vontam le a magyar Alkotmánybíróság *szerepvállalása* és jövőbeli értelmezési gyakorlata számára. A cél elérése érdekében másrészt bemutattam a *magyar gazdasági alkotmányt* teljes egészében, ami lehetőséget adott arra, hogy annak *hiányzó elemeit* – alapvetően a pénzügyi alkotmányra vonatkozó rendelkezéseket – ismertessem, illetve igazoljam a pénzügyi alkotmány magyar Alkotmányba foglalásának szükségességét. Ezirányú kutatásaim során arra a „*mellékkövetkeztetésre*” jutottam, hogy a nemzetközi, közösségi és tagállami alapjogvédelem szintjén erőteljes kölcsönhatás volt és van, ami eredményeként az alapjogi katalógus bővül, és ez hatással van az egyes államok alapjogi rendszerére, illetve az egyes alapjogok értelmezésére, vagy az alkotmányozás folyamatában az alkotmány szövegére. *Elemeztem* továbbá az ún. „második generációs” jogok elméletét, és ezzel összefüggésben az alapjogi rendszerre vonatkozó olyan általános megállapításokat tettem, amelyek az érvényesíthetőség tekintetében is egységesíti az alapjogokat. Az egységesítés alatt azonban nem azt értem, hogy ne lehetne és kellene határozott különbséget tenni az említett jogcsoportba tartozó alapjogok között.

Ezek *segítettek hozzá* a gazdasági alapjogoknak az Alkotmány koherens rendszerébe való elhelyezéséhez, illetve azok fogalmának, funkciójának, tartalmi elmeinek és korlátozási lehetőségeinek meghatározásához. Az Alkotmányba foglalt szociális piacgazdaság tételének és a gazdasági alapjogoknak az összehasonlító elemzése lehetővé tette, hogy *javaslatokat fogalmazzak meg* a jövő alkotmányozója, vagy alkotmánymódosító hatalma számára.

Az alábbiakban az *értekezésből lesűrhető tudományos eredményeimet* ismertetem két módon. A gazdasági alkotmány és az alapjogok elméletével kapcsolatos következtetéseimet külön foglalom össze. A magyar gazdasági alkotmány gazdasági alapjogokra vonatkozó értelmezésére, az egyes alapjogok elemzésével kapcsolatos kutatásaimat pedig az új magyar gazdasági alkotmányba illő *szövegtervezetben* vázolom, amely teoretikus magyarázatát az indokolásban foglalom össze. Ennek eredményeként az indokolás nem viseli magán az általános jellemzőit, hanem a saját érveimet, elgondolásaimat tartalmazza a szövegjavaslat megalapozására vonatkozóan. A pénzügyi alkotmány tekintetében pedig egy lehetséges *szabályozási koncepciót* körvonalazok, és a vonatkozó kutatási eredményeimet abban összegezem. Tekintettel arra, hogy a rendszerváltozás óta az új Alkotmány elfogadására vonatkozóan a „*legsikeresebbnek*” az AEB Tervezet (AEB/17/2/1998) minősíthető, erre a javaslataimban figyelemmel vagyok, és jelzem az eltéréseket, illetve azok indokait. Az értekezés alapvetően nem tekintette céljának, hogy az Alkotmány releváns rendelkezéseit az el nem fogadott AEB Tervezet fényében elemezze, de úgy gondolom, hogy a Tervezet – tekintettel a konszenzusos kialakítására – esetleg kiindulópontot jelenthet a szövegjavaslat megfogalmazásához. Fontosnak tartom megjegyezni, hogy a szövegszerű javaslat megformálásánál egyéb, még hozzá *jogalkotási szempontokat* is figyelembe vettem. Ezért előfordulhat, hogy a konkrét szövegtervezet nem teljes egészében tükrözi az elméleti megfontolások olvasása során kialakult elképzeléseket. Ezért, ahol ilyen eltérések felmerülhetnek, több javaslatot is megfogalmazok. Mivel a magyar gazdasági alkotmány összehasonlító szempontból még a gazdasági alapjogok tekintetében is hiányosnak minősíthető, a szövegszerű javaslat megfogalmazásakor olyan témakörökre vonatkozóan is szabályozási tervezetet rögzíték, amely elemzésével az értekezésben nem foglalkoztam.

I. Tudományos eredmények

1. A gazdasági alkotmány *többfajta megközelítése* lehetséges, de ebben az összetett szóban megjelenő „alkotmány” napjaink jogtudományában kizárólag az alaptörvényt, a normák normáját jelenti. Emiatt indokoltnak tekintettem, hogy a többi megfogalmazást *más kifejezésekkel* illessem. A freiburgi iskola által kidolgozott nemzetgazdasági szinten meghatározott gazdasági alkotmány koncepciót ezért gazdasági alaprendnek neveztem, míg a tág, jogi értelemben felfogott gazdasági alkotmányra a gazdaságjogi alaprend kifejezést alkalmaztam. A demokratikus jogállam *gazdasági alkotmánya* alkotmányjogi értelemben a gazdaság területére vonatkozó alkotmányi normák összességét jelenti, vagyis e fogalom *magában foglalja* az alkotmányi rangú írott vagy nem írott alapelveket, a cél vagy kompetencia előírásokat, illetve az alapjogokat, alapkötelezettségeket. A gazdasági alkotmány *értékkötöttségére* is indokolt utalni, amely – kifejezett alkotmányi rendelkezés hiányában is – olyan jogi keret kidolgozásában valósul meg, amely alapján a piacgazdaság létrehozható, illetve működtethető. A gazdasági alkotmány *tartalma* számos olyan elemet tartalmaz, amelyet a gazdasági alaprend vagy a gazdaságjogi alaprend képviselői a saját koncepciójukban tartalmi elemként értékeltek (alapjogok elismerésének fontossága, gazdasági magánautonómia, versenyszabályozás, érdekképviselők szerepe, jogalkotástani szempontok figyelembe vétele). E felismerés igazolása érdekében elegendő az empirikus és a jogi értelemben felfogott alkotmány összefüggéseire utalni. A gazdasági alkotmány *célja* a relatív jólét biztosítása és a polgárok gazdasági biztonságának elősegítése. Ennek érdekében *elsődleges* a gazdasági szabadságjogok elismerése és garantálása.

A dolgozatban a dogmatikai megközelítés indokolta azt, hogy a gazdasági alkotmány definíciójától megkülönböztettem, attól szétválasztottam és meghatároztam a *gazdasági alkotmányjog*, illetve a gazdasági alkotmányosság fogalmát. A gazdasági alkotmányjog a formális értelmű gazdasági alkotmány materiális értelemben felfogott kiegészítése, *gazdasági alkotmányosságról* pedig akkor lehet beszélni, ha a gazdasági alkotmányban állított követelménynek a tényleges állapot minél jobban megfelel. Annak érdekében, hogy a Magyar Köztársaságban a gazdasági alkotmányosság állapotára vonatkozó kérdést meg lehessen válaszolni, mindenekelőtt meg kell határozni a gazdasági alkotmány fogalmát és részletesen elemezni kell annak összetevőit. Az *értekezés* tehát e munkának csak az első lépését vállalta. Az *alkotmányi szabályok* a gazdasági viszonyokat vagy tiszta alkotmányjogi normák felhasználásával vagy a materiális alkotmányjog területén rendezik. A vegyes alkotmányjogi normák is a materiális alkotmányjog területén maradnak, de ezek valójában behatolnak valamely szakjogágba. Ennek indoka az, hogy az alkotmányjog az alkotmányos jogállamiság szintjén és a szociális piacgazdaság megvalósítása érdekében nemcsak a közjog más jogágaiban, hanem a magánjogban is jelen van. Az ilyen szabályozási tárgygyal rendelkező vegyes alkotmányjogi norma az alapelvekben, vagy egyes szervek szervezeti felépítésében és annak alapelveiben jelenhet meg. Ennek a kiterjedése az állam gazdasági alkotmányától függ. E fenti megállapításokat törekedtem *korszakunkra és Európára aktualizálni*. E vonatkozásban a gazdasági alkotmány értékkötöttsége – tekintettel az EASZ rendelkezéseire – a szociális piacgazdaság megvalósítását és működtetését jelenti. A gazdasági alkotmány pedig az Unió és a tagállamok gazdasági alkotmányának feleltethető meg, ahol – figyelemmel az uniós alkotmányos jogállam kategóriájára – a funkciógaranciák is alkalmazhatóak.

Az Alkotmánybíróság maga állapítja meg: az Alkotmány a gazdasági és a szociális jogok megvalósulása érdekében feladatokat határoz meg az állam számára (60/B/1998 AB határozat), de ennek maradéktalan megvalósulását nem mindig lehet felfedezni. Az AB *néha nem veszi figyelembe* egyrészt azt, hogy az állam piaci viszonyokba való beavatkozásának egyéb olyan korlátai is lehetnek, amelyek az egyének szempontjából a versenyképesség

megtartását, növelését garantálnák, másrészt az Alkotmány gazdaságpolitikai elkötelezettségét, vagyis nem semlegességét. Érdemes lenne az AB-nak megvizsgálni az újabb szakirodalmi felfogásokat, illetve külföldi alkotmányírói határozatokat annak érdekében, hogy az Alkotmányt megfelelően tudja értelmezni, és az alkotmányos államiságot megfelelően tudja védeni. A *német* szakirodalmi *álláspontok* meglehetősen diverzitást mutatnak, ami alapvetően a GG alaptörvényének többféle értelmezésén, illetve a gazdasági alkotmány fogalmának eltérő meghatározásán alapult. Igen érdekes, és elgondolkodtató, hogy amit Nipperdey-nek nem sikerült igazolni (az alaptörvény gazdaságpolitikai elkötelezettségét), az ma a GG kommentárjaiban szerepel. Ezt véleményem szerint a magyar *Alkotmánybíróság* nem hagyhatja figyelmen kívül. Az AB értelmezési metódusában igényelt változtatáshoz hozzájárul az Európai Unió Alkotmányának 3. cikkében megfogalmazott piacgazdaság és *szociális piacgazdaság* elve is, ami az Unió – és így a tagállamai – munkálkodásának alapját jelenti.

A jogalkotó hatalom általános korlátai a *funkciógaranciák* elnevezéssel illethetők, amelyek között a kifejezetten jogállamiságból, jogbiztonságból fakadó elvek mellett megtalálhatók a gazdasági jogállammal, illetve a jogalkotással szemben támasztott követelmények, valamint a gazdasági alapjogok tiszteletben tartásának a kötelezettsége is. *Véleményem szerint* az alkotmánybíráskodást végző szervnek ezek mentén indokolt elvégezni a gazdasági vonatkozású indítványok elemzését, ami szükségesség teheti az Alkotmánybíróság szerepfelfogásának a megváltozását is, de nem jelent további hatáskör megállapítását. A funkciógaranciák, illetve a gazdasági alapjogok korlátozására, valamint az adóztató állammal szemben megfogalmazható teszteknek az alkotmánybírói gyakorlatban történő alkalmazása csak az értelmezési gyakorlatot gazdagítja.

2. Az alapjogok alapjogként történő felismeréséhez az államnak segítséget nyújtanak az *alapjogképző kritériumok* (fundamentalitás, univerzalitás, legál-definíció), és ezzel összefüggésben a nemzetközi dokumentumok és az alkotmányok közti kölcsönhatás, illetve az államnak a nemzetközi életben az alaptörvénye alapján vállalt kötelezettségei.

A gazdasági jogok alkotmányjogi vizsgálatánál elengedhetetlen szempontot kell képeznie a gazdaságelméleti álláspontoknak, mivel a gazdasági alapjogok léte a piaci viszonyok között valósul meg. E megközelítés alkalmazásával, vagyis az alapjogok funkciójának figyelembevételével véget lehet vetni annak a szakirodalmi vitának, amely egyrészt az alapjogi generációk közti dogmatikai különbségekre, másrészt a második generációs jogok egységes felfogására vonatkozik. Lehetőség nyílik ezáltal arra is, hogy a klasszikus és a gazdasági alapjogok közti hasonlóság felismerhető legyen. A szociális és kulturális alapjogok bár összefüggenek a gazdasági alapjogokkal, véleményem szerint azokhoz képest jelentős eltéréseket is felmutatnak. Az összefüggés azonban nem nagyobb, mint az alapjogi rendszerben az egyéb alapjogok között.

Az alapjogok elméletével összefüggésben rögzítem, hogy azok közt érvényesíthetőségi szempontból nem lehet különböztetni, nincs olyan, hogy egyik alapjog részleges, míg másik teljesebb alapjogi védelemben részesül. Az alapjogok *egységesek*, alapvetően *állammal szemben* értelmezendők, és arra irányulnak, hogy az tegye lehetővé az adott alapjog teljes értékű gyakorlását. Az állam ezt *jogalkotásával*, illetve *tartózkodásával* tudja megtenni. Előbbi eredményeként válnak az alapjogok *harmadik személlyel szemben is értelmezhetővé*.

A közjogi alanyi jogok elmélete összefügg a státusztannal, ami négy státuszt foglal magában. A téma szempontjából jelentőséggel a negatív és a pozitív státusz rendelkezik. Mindkettő szűkebb és tágabb értelemben fogható fel. A status negativus az állam által egyáltalán nem érintett terület, ami az alapjogok igen szűk terrénját jelöli. A tágabb értelemben felfogott negatív státusz jelenti azt, hogy az állam az alapjog biztosítása érdekében nem indítja meg a döntési folyamatot. E tekintetben belép a tágabb értelemben felfogott pozitív státusz, mert az

államnak ekkor is biztosítania kell bizonyos intézményeket az alapjog védelme érdekében, miközben figyelembe veszi a fejlesztő, veszélyelhárító és biztonságteremtő feladatait is. E státusz tehát jogalkotási kötelezettséget jelent. A szűk értelemben vett status positivus fogja át a szociális alapjogokat, amelyekre a szakirodalom valódi, tényleges szociális jogokként utal. E státusztant alapul véve az alapjogok *közjogi vagy alapjogi alanyi jogként* egyrészt arra jelentenek jogot, hogy alkotmányi szinten biztosítva legyen a sérelmes jogi norma elleni *alkotmánybírósághoz fordulás* lehetősége például annak megsemmisítése érdekében. Másrészt azt követelik meg, hogy a jogalkotó – az alkotmánynak megfelelően – biztosítsa az *ágazati alanyi jogokat*, amelyeknek meghatározásukban, részletszabályaik kidolgozásában az alkotmány szövegéből és az adott alapjog funkciójából kell kiindulniuk. Ha *ez nem, vagy nem megfelelően* valósul meg, vagyis, ha az alapjog nem tölti be a funkcióját, akkor a természetes vagy jogi személy az alkotmánybírósághoz, vagy állami szerv jogszabályellenes döntése ellen közvetlenül az alkotmányra hivatkozva a bírósághoz fordulhat. Ha a jogalkotó nem biztosítja a bírói utat, a természetes vagy jogi személy egyaránt fordulhat az alkotmánybírósághoz és megfelelő alkotmányi rendelkezés esetén a bírósághoz. *Megítélésem szerint* alapjogsérelem esetén a *Magyar Köztársaságban* a 70/K. §-nak sem a megfogalmazása, sem a gyakorlati alkalmazása nem tekinthető megfelelőnek. A 70/K. §-t ugyanis nem lehet közvetlenül alkalmazni, vagyis a *gyakorlatban* csupán azt jelenti, hogy az AB többek közt e jogtételre is hivatkozva megsemmisíti a jogszabályt vagy annak egy részét, illetve mulasztást állapít meg, vagyis a testület nagyon óvatosan bánt e rendelkezéssel. A jelen joggyakorlatban tehát az alapjogok a megfelelő törvények helyes alkalmazásán keresztül jutnak a rendes bíróságokon érvényre.

3. A magyar gazdasági alkotmány *igen tág területet fog át*, és nem korlátozható az Alkotmány preambulumának a piacgazdaságra való utalására és csak öt gazdasági alkotmányjogi tárgyú szabálya: a 9. § (1) és (2) bekezdésére, a 10. § (2) bekezdésére, a 12. § (2) bekezdésére illetve a 13. (1) bekezdésére. Ehhez képest a magyar gazdasági alkotmány szerkezetét alkotja a preambulum (szociális piacgazdaság), az I. fejezetben található piacgazdaságról, tulajdoni formák egyenjogúságáról és egyenlő védelméről, versenyszabadságról és vállalkozás jogáról szóló 9. §, az állami tulajdonra, az állam gazdasági tevékenységére vonatkozó szabályokat meghatározó 10-11. §, a szövetkezeti önállóságot és az önkormányzati tulajdont elismerő 12. §, illetve az önkormányzati gazdasági szabadság tekintetében a 44/A. §, valamint a foglalkozás szabadságát garantáló 70/B. §, továbbá a szervezkedési és sztrájkjogra vonatkozó 70/C. §.

A gazdasági alkotmányhoz *közvetetten* is *kapcsolódnak* különböző *alapjogok*, amelyek a gazdasági alkotmányba tartozó alapjogok gyakorlásának az alapját vagy *előfeltételét* alkotják. Az egyes gazdasági alapjogok részei a személyiség szabad kibontakoztatásának, amely az általános személyiségi jogként felfogott *emberi méltósághoz való jog* dinamikus oldalához tartozik (54. §). Az alapjog gyakorlás további előfeltételeiként jelölhető meg a *jogképesség*, a szervezetalakítás szempontjából jelentős *egyesülési jog* (63. §), illetve annak alapját képező *gyülekezési szabadság* (62. §), valamint a *diszkrimináció tilalma* az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedések biztosításával (70/A. §). A *testi és lelki egészséghez* (70/D. §), a *művelődéshez való jog*, valamint a *tudományos és művészeti élet szabadsága*, a *tanszabadság* és a *tanítás szabadsága* (70/F. §) a gazdasági alapjogok életfeltételeket biztosító csoportjának – a foglalkozás szabadsága körébe tartozó munkához való jognak és a vállalkozás szabadságának – elsődleges alapját képezik. E jellegük miatt indokolt e kulturális jogokat a gazdasági alkotmányhoz közvetetten kapcsolódó alapjogokként felfogni.

A gazdasági alkotmányhoz tartoznak továbbá az *Országgyűlés* és a *Kormány* gazdasági élet meghatározására vonatkozó hatáskörei (19. § (3) c) és d) pontok, 35. § (1) e) pont), illetve az *Állami Számvevőszék*, valamint a *Magyar Nemzeti Bank* Alkotmányban meghatározott

feladata (VI. fejezet). Az egyes állami szervek gazdaságba való beavatkozásának a lehetőségei körébe vonhatók az egyes hatáskörök és a különféle alapkötelezettségek is (közteherviselés 70/I. §).

A téma tekintetében a problémát az alkotmányi rendelkezések hiátusa okoz, mivel ebben az esetben az alkotmányosság követelményi rendszere olyannyira *szűkszavú*, hogy azt az Alkotmánybíróság alkotmányértelmezési gyakorlatából következő megállapítások, alapjogi definíciók képezik. A nemzetközi kitekintés nyomán azonban világossá vált számomra, hogy más európai alkotmányok lényegesen bővebben szabályozzák a gazdasági alkotmány területére tartozó elemeket: a gazdasági alapjogokat részletesen és külön fejezetben tárgyalják, a költségvetés elfogadásáról részletesen rendelkeznek, külön fejezetet szentelnek a pénzügyi alkotmánynak.

II. Tudományos eredmények – Gyakorlati alkalmazhatóság

Az új Alkotmány kidolgozásának és elfogadásának időszerűségét a hiányosságok mellett az is indokolja, hogy több olyan rendelkezése van a magyar gazdasági alkotmánynak, amely *szocialista maradványként* értékelhető. Az Alkotmány szerkezete nem felel meg a modern elvárásoknak, ahol az alapjogok tekintetében kívánalom azok egysége, koncepciószerű szabályozása és elhelyezése. Az egyes alapvető jogok rövid és ömlesztett alkotmányi szabályozása napjainkban tehát már nem elégséges és megfelelő. Az új Alkotmány megalkotásakor azt a módszert lenne érdemes követni, amely szerint az összes alapvető jog gyakorlásának, lényeges tartalmának, illetve korlátozásának legfontosabb szabályai, és az esetleges alapjogi hierarchia alkotmányi rögzítést igényel. A szövegezéssel kapcsolatos általános követelmény – többek között – annak precizitása és egyértelműsége. Az Alkotmány ilyen módosítása vagy az új Alkotmánynak az itt kidolgozott tartalommal való elfogadása a gazdasági alkotmányosság mérésének lehetőségét nagy mértékben emelni tudná. Jelenleg ugyanis a gazdasági alapjogok, és különösen az alkotmányos jogok állami korlátozása tekintetében garanciát csak a jogbiztonság elve és a jogforrási hierarchia betartásának a kötelezettsége nyújt, amelyek azonban e tekintetben formális védelemnek mondhatók.

1. Korszakunkban a kihívásokra adandó válaszok, illetve a kontinentális alkotmányozási folyamatokból leszürethető következtetések megkövetelik a gazdasági rend alkotmányi megfogalmazását. Ezt alapelveként az „Általános rendelkezések” cím alatt lehetne rögzíteni.

. § A Magyar Köztársaság gazdasága szociális piacgazdaság, amely a szabad versenyen, a szabad gazdasági tevékenységen, a szolidaritáson, a szociális partnerek közötti párbeszéden és együttműködésen, illetve a környezet védelmén és javításán alapszik. Az állam fellép a tisztességtelen piaci magatartás és a monopóliumok ellen.

A „szociális piacgazdaság” alkotmányi rögzítését indokolja egyrészt az, hogy az újonnan elfogadott alkotmányok általában rögzítik az állam és a gazdaság kapcsolatát, másrészt az EASZ kifejezetten nevesíti a szociális piacgazdaság elvét, harmadrészt a gazdasági alapjogok legteljesebb megvalósulása ebben a gazdasági rendszerben várható. Mivel elvről van szó, e rendelkezés nem tekinthető az állam önmeghatározásának. Az állam és a gazdaság kapcsolatát rögzítő elvként „Az alkotmányos elvek és célok” alcímbe illeszkedik a többi alkotmányi elv, és állami cél mellett.¹¹²² Az újabb alkotmányok az állam és a gazdaság viszonyát általában a piacgazdaságra vagy annak meghatározott (szociális formájára tett) utalással rendezik. Az

¹¹²² Az AEB Tervezet az állam önmeghatározását az „Alapvető rendelkezések” körében helyezte volna el.

EASZ maga a szociális piacgazdaság elvét fogalmazza meg és részletezi. Az Unió gazdasági alkotmányának elemei részei a tagállamok gazdasági alkotmányának, vagyis a tagállami alkotmányok vonatkozó rendelkezéseinek tekintettel kell lennie az EASZ releváns meghatározásainak, és a nemzeti jogalkotónak ezeket a gazdaságpolitikájának alakítása során figyelembe kell venni. Tekintettel arra, hogy a gazdasági alapjogok a szociális piacgazdaságban képesek a leghatékonyabban megvalósulni, a szociális piacgazdaság, vagy piacgazdaság kifejezésének alkotmányi rögzítése nem kötelező akkor, ha annak tartalmi elemei megjelennek. Mivel azonban az újabb alkotmányozási gyakorlat él ezzel a lehetőséggel, a gazdasági rendszerre vonatkozó megfogalmazást érdemes az Alkotmányba foglalni. Ettől függetlenül természetesen szükség van a tartalmi elemek megfogalmazására is: minimális állami tevékenység, állami felelősségvállalás azon társadalmi feladatok ellátásáért, amelyeket a piac és a verseny segítségével csak nem elfogadható módon lehet teljesíteni, a megfelelő biztonsági háló kialakítása, párbeszédre való készség, környezetvédelem.

Az állam szerepvállalásaival összefüggésben az alábbi megállapítások tehetők.

A piacgazdaság és különféle jelzői (liberális, szociális, dirigista stb.) a gazdaságpolitikára, vagyis az államnak a gazdasággal kapcsolatos magatartásra utalnak. Az állam és jelzői (liberális, szociális, jóléti) pedig elsősorban az államnak a társadalommal szembeni szerepére mutatnak rá. A szociális állam alkotmányi, normatív fogalom, ami magában foglalja az alkotmányból kitűnő szociális jogok realizálását, és a közhatalom vezető szerepét a gazdasági és szociális ügyekben. A szociális piacgazdaság az egyén és az állam között a gazdasági hatalom pontos megosztásának a módszere és mértéke. A középpontban a jó teljesítményekre kész polgár áll, aki saját sorsa felett felelősen kíván és képes dönteni, miközben az állam szerepe a gazdasági reformok véghezvitelére, a gazdaságilag gyengék védelmezésére és a hatalommal való visszaélés kivédésére korlátozódik (vö. Hilfe zur Selbsthilfe és a Subsidiaritätsprinzip). E tényezők összhatásaként jön létre a jólét mindenki számára. Ennek megfelelően a szociális piacgazdaság célja elsősorban a piaci hatékonyság és a szabadság, a szociális kiegyenlítés, a szociális érzékenység összekapcsolása, összhangba hozatala. A szociális jelző elsősorban olyan biztonsági hálóra utal, amelyet ott és akkor feszítenek ki, ahol és amikor piaci kudarcok lépnek fel. Következésképpen, a szociális piacgazdasággal nem összeegyeztethető a gazdasági élet veszteséinek feltétel nélküli támogatása. Tekintettel a szociális piacgazdaság elméletére, a gazdasági és egyéb alapjogok legjobban ebben a gazdasági rendszerben tudnak érvényesülni.¹¹²³ A szociális piacgazdaság gazdasági és egyben társadalmi rend, amely társadalmi rendként a jogállami demokrácia kiegészítője: amit a demokrácia és a jogállam a hatalom megfékezésére tesz, azt teszi a gazdaság területén a versenyt biztosító szabályozás.

¹¹²³ Ebből a szemszögből tehát feleslegesnek látszik az új Alkotmány szövegét az AEB Tervezet által javasolt 1. § (3) bekezdésével terhelni: A Magyar Köztársaság szociális állam: elkötelezett a szociális értékek iránt, és egyik alapvető feladata az állampolgárok gazdasági és szellemi jólétének elősegítése. Az állam ugyanis nem attól szociális állam, hogy elkötelezett a szociális értékek iránt, hanem, hogy a szociális jogokat egyrészt szubjektív jogokként, másrészt kiterjedt személyi körre tekintetében biztosítja. Ennek megfelelően a szociális államiság mint alapelv nem valósul meg pusztán azáltal, hogy az államnak a gazdasági és szellemi jólét elősegítése az egyik feladata. Tekintettel a csatlakozásra, az állampolgári kötöttség sem tartható. A javasolt alkotmányi szövegből kérdésként merül fel: mi az állam vonatkozó másik feladata? Az AEB Tervezet 4. § (3) bekezdése („Az állam törekszik a társadalmi esélyegyenlőségek csökkentésére”) – bár látszólag összhangban áll a szociális állam elvével – megvalósíthatatlan, ami a normatív alkotmánykonceptió-felfogásban elfogadhatatlan. Az állam egyrészt – komoly alapjogsérelmek okozása nélkül – nem képes a társadalmi esélyegyenlőtlenségeket csökkenteni, másrészt az nem is feladata; legfeljebb elősegítheti az esélyegyenlőséget, de csak a szűk értelemben vett „rászorultak” – fogyatékosok, hátrányos helyzetűek stb. – esetében, és a jogegyenlőség vonatkozásában. Az alanyi kört tehát indokolt lenne pontosan meghatározni. A társadalmi esélyegyenlőség kifejezés kombinációja alkotmányjogilag érthetetlen szóösszetétel.

A „szabad verseny” kitétel megfogalmazása, tekintettel a szabad gazdasági tevékenységre és a szociális piacgazdaság rögzítésére, dogmatikailag nem feltétlenül szükséges. Véleményem szerint kifejezi azonban azt az állami feladatot, ami szerint az államnak a (nem természetes) monopóliumok ellen fel kell lépnie, vagyis a verseny szabadságát biztosítani kell. A szociális piacgazdaság kifejezéssel összefüggésben azt is jelzi, hogy az állam a gazdaságban minimális – a szociális piacgazdaság koncepciójának megfelelő – szerepet vállal. Elhelyezkedésének indoka a szociális piacgazdasággal való szoros összefüggés, illetve az, hogy a verseny szabadsága a gazdaság állapotát jelenti, és semmiképpen nem értelmezhető alapjogként. Emiatt nem indokolt az alapjogi fejezetben szabályozni.

A „szabad gazdasági tevékenység” alapján az állami tevékenységet a szociális piacgazdaságban a minimálisra kell visszaszorítani. A szociális piacgazdaság koncepciója alapján az államnak a keretfeltételeket megteremtve határozottan kell fellépnie, és a gazdasági (és politikai) cselekvések feltételeit úgy kell megteremtenie, hogy az egyén szabad kibontakozása biztosított legyen, és a hatalom ne egy kézben koncentrálódjon. A gazdasági tevékenység alapvetően feltételezi az önmagáért felelősséget érző, szabadon dönteni tudó egyént, akinek lehetősége van gazdasági tevékenységet végezni. (Ehhez rendelkezik a megfelelő alapjogokkal, például a tulajdonhoz való joggal, a vállalkozás szabadságával stb.) Az állami szerepvállalásnak tehát – a magántulajdon dominanciája miatt – az alapfeladatokra kell korlátozódnia, azaz az államnak a szociális piacgazdaságban nem feladata a vállalkozói tevékenység. Az államnak azonban felelősséget kell vállalni azon társadalmi feladatok ellátásáért, amelyeket a piac és a verseny segítségével csak nem elfogadható módon lehet teljesíteni. Az államnak tehát alapvető feladatai vannak az ún. közjavak (biztonság, jogrend, oktatás stb.), infrastruktúrális beruházások területén, és ott, ahol a piac tökéletlenül funkcionál, de e területekre a piaci szereplők döntési szabadságának korlátozása nélkül, piackonform módon avatkozhat csak be.

A „szolidaritás elvének” megfelelően az államnak a gazdasági folyamatokat oly mértékben szükséges biztosítani, amely megakadályozza, hogy akár egy emberélet munkáját néhány válságos esztendő semmivé tegye. Az államnak olyan gazdasági rendet kell kialakítania, amelynek feltétele a szociális biztonság, a szociális korlátok megszüntetése és az igazságos elosztás. A szociális piacgazdaság további beavatkozó állami eszközöket és politikákat tesz lehetővé a társadalom szociális egyensúlyának a megőrzése érdekében. A feltételek – a társadalmi kiegyenlítés és a piacgazdaság hatékonyságának szimbiózisa – csak addig valósulhatnak meg, ameddig az a gazdaság összteljesítményét nem veszélyezteti. A szociális juttatások elengedhetetlenek, de a szociális rendszert nem indokolt mindenáron kialakítani, mivel ez nem sértheti a rendszer alapelveit. A szociális piacgazdaság nem feltétlenül a szociális szférában nyújtott kiemelkedő teljesítményével tűnik ki, hanem azzal a tudatos politikájával, amellyel a vállalkozást, a szubszidiaritást és a szociális egyensúlyt összeköti. E téren érezhetővé kellene válnia az egyén felelősségvállalásának, kezdeményezésének, előrelátásának.

A „szociális partnerek közti párbeszédre és együttműködésre” kitétellel kapcsolatban leszögezhető, hogy a szociálpolitikában – a fentiek megvalósításában – nagy szerepe van a „párbeszédre és együttműködésre való készségnek”. Ennek oka, hogy a piacgazdaság rendszere akkor működik a legjobban, ha az érintettek a közös piaci lehetőségeket illetően megegyezésre jutnak, illetve figyelembe veszik mások törvényes jogait. E konszenzus megszületésének, és így a konfliktusok megoldásának előfeltétele a vállalatok, illetve az egyes társadalmi csoportok és képviselőik, valamint az állam között jól előkészített és bizalmon alapuló párbeszéd, illetve vitakultúra.

Környezet minősége és a gazdasági növekedés egymás feltételei. A „környezetvédelemnek és környezetjavításnak”, illetve a környezet megőrzésének – a szociális piacgazdaság elvének megfelelően – az az általános társadalompolitikai célja, hogy az emberi életet és munka világát javítsa. Ebből következően ajánlatos, hogy a környezetpolitika a válságmenedzselésből a tervszerű politikára álljon át.

„Az állam fellép a tisztességtelen piaci magatartás és a monopóliumok ellen” mondat a fentiekben kifejtett szociális piacgazdaság és annak tartalmi elemei garanciáját biztosítja. Ez indokolja alkotmányi megfogalmazását, amellyel az Alkotmány állami feladatot határozott meg, és egyben biztosítja a verseny és a magánkezdeményezés szabadságát.

Az alapjoggyakorlással összefüggésben lényegesnek tartom megjegyezni, hogy az Alkotmányban az alapelvek, alaptilalmak között mindenképpen rögzíteni indokolt az *alapjoggal való visszaélés tilalmát*.

2. Bár a *kényszer- és a kötelező munka tilalmának elve* koncepcionálisan a foglalkozás szabadságához kötődik, de olyan jelleggel is rendelkezik, amely azt teszi szükségessé, hogy e tilalom rögtön az emberi élethez és méltósághoz való jog után kerüljön megfogalmazásra.¹¹²⁴

. § () Senkit sem lehet kényszer- vagy kötelező munka végzésére kötelezni.

() Nem ütközik az (...) bekezdésben meghatározott tilalomba a törvény alapján a jogerősen elítélt személy törvényben meghatározott munkára kötelezése, a honvédelmi kötelezettség keretében törvény által elrendelt munkavégzés, továbbá katasztrófhelyzet esetére a törvény által meghatározott tevékenység.

A „végzésére kötelezni” megfogalmazás véleményem szerint érzékletesebben kifejezi a tilalmat és a kötelező vagy kényszerszermunka jellegét, illetve a megfogalmazása is tetszetősebb. A „törvény alapján fogvatartott terhelt és az elítélt személy törvényben meghatározott munkára kötelezése” szerepeltetésének indoka az, hogy a foglalkozás szabadsága magába foglalja azt a jogot, hogy mindenki szabadon dönthet arról, akar-e munkát végezni, vagy sem. Ez a jog nem jelent korlátozhatatlan alanyi jogot arra sem, hogy valaki munkát ne végezzen. A „törvény alapján” és a „törvényben meghatározott” kitételeknek garanciális szerepük van: a rendelkezés csak a jogerősen elítélre, illetve csak a törvényhozó által meghatározott munkavégzésre vonatkozik. A „katasztrófhelyzet esetére a törvény által meghatározott tevékenység” megfogalmazás többletgaranciát biztosítva fejezi ki azt – helyesebben azokat az eseteket –, amikor a tevékenység nem minősül kényszer- vagy kötelező munkának. E bekezdés megfelelő jogalkotó tevékenységet feltételez.

3. A *tulajdonhoz való jogról és az örökléshez való jogról* a gazdasági, szociális és kulturális jogok körében indokolt rendelkezni. Tekintettel arra, hogy az alkotmányjogi értelemben felfogott tulajdonhoz való jog védelmi tárgya a magánjogi tulajdonjogéhoz képest szélesebb, indokoltabb e kifejezés alkalmazása. Más szabályozási megoldást jelentene a tulajdonhoz és az örökléshez való jogról és az előbbiről történő szabad rendelkezésről a szabadságjogok között való rendelkezés, de ebben az esetben a szóban forgó alapjog „kettévágásáról” lenne

¹¹²⁴ Az AEB Tervezet e szakasszal összefüggő javaslata ((1) Senkit sem szabad kényszerszermunkára vagy kötelező munkára igénybe venni. (2) Nem ütközik a (1) bekezdésben meghatározott tilalomba a bűncselekmény miatt elítélt személy munkára kötelezése, a honvédelmi kötelezettség teljesítése keretében elrendelt munkavégzés, továbbá a rendkívüli helyzetben, törvényben meghatározott célból és módon munkára kötelezés.) koncepcionálisan fenntartható, néhány stilisztikai és lényegi – garanciális célú – módosítással.

szó. Mivel a tulajdonhoz való jog alapvetően gazdasági szabadságjog, ezért a jelzett cím alatti elsőként való elhelyezése ezt kifejezésre juttathatja.

. § () *Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez.*

() *Mindenki szabadon rendelkezik tulajdonával. A tulajdon társadalmi kötelezettségekkel jár, azt nem lehet a közérdekkel ellentétben használni.*

() *Törvény határozza meg az állam kizárólagos, illetőleg tartós tulajdonának körét, a tulajdon szerzésének és az azzal való rendelkezés módját, illetve az öröklés szabályait.*

() *Tulajdonhoz való jogot korlátozni, vagy a tulajdonhoz való jog gyakorlását kötelezettségekkel terhelni közérdekből, törvényben meghatározott esetben és módon szabad.*

() *Tulajdont kisajátítani csak kivételesen közérdekből, törvényben meghatározott esetben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett szabad.*

() *A tulajdon olyan megterhelésére, amelynek eredményeként a tulajdonhoz való jog a funkcióját nem tudja betölteni, a kisajátításra vonatkozó szabályt kell alkalmazni.*

() *Törvény védi a szerzők szellemi alkotásaihoz fűződő jogait.*

A tulajdonhoz való jogra vonatkozó szabályokat *három egységben* szükséges megfogalmazni. Az első a tulajdonhoz és az örökléshez való jog garantálásával, védelmével, illetve a vonatkozó törvényalkotói kompetencia kijelölésével foglalkozik, a második a korlátozással és a kisajátítással összefüggő pontosabb meghatározásokat rögzíti, a harmadik pedig biztosítja a szellemi tulajdon hiányzó védelemét. Az elhelyezkedésből következik, hogy ez utóbira a korlátozási, illetve a kisajátítási szabályok – a szerzői jog jogi jellege miatt – nem vonatkoznak.

Az európai alkotmányok általában megfogalmazzák a *szociális kötöttség* lényegét. A kötelezettség abban áll, hogy a köz részét képező és az általános szabályozással érintett egyéntől elvárható, hogy a köz érdekében megalkotott szabályozás költségén osztozzon, ha abból haszna származik. Ebben az esetben a vesztesége nem kompenzálendő. A tulajdon használatának korlátja az összes állampolgár szükséglete és a társadalomban szükséges közrend vagy közjó. Az állam alkotmányellenesen cselekszik, ha az egyént arra kötelezi, hogy a lényeges jogát áldozza fel a közjó érdekében, de ha az általános szabályozással érintett egyén a köz része, és ha a szabályozásból haszna származik, akkor elvárható tőle, hogy a költségen osztozzon, amely esetben a vesztesége nem kompenzálendő.

Célszerű egyetlen helyen, összefoglalva meghatározni az összes olyan *szabályozandó társadalmi viszonyt*, amelyeket feltétlenül törvényben kell meghatározni. A tulajdonhoz való jogtól klasszikusan elválaszthatatlan az örökléshez való jog elismerése, vagy annak garantálásának megfogalmazása.

A *korlátozás* tekintetében a legmodernebb megoldást képviselik azok az alkotmányok, amelyek a tulajdonhoz való jog korlátozására és a kisajátításra vonatkozóan együttesen tartalmazznak rendelkezéseket. Bár a hatályos magyar Alkotmány rendelkezései a szociális kötöttség és a tulajdonkorlátozás szabályozásában (is) elmaradnak az európai gyakorlattól, az alkotmányi szövegezés a gyakorlatban nem okoz gondot. Az Alkotmánybíróság ugyanis a felmerült gyakorlati problémákat alapvetően megfelelően oldotta meg, de nézetem szerint indokolt lenne az új Alkotmányban rögzíteni a szociális kötöttséget, illetve a tulajdonkorlátozás és a kisajátításra vonatkozó részletesebb, az alkotmánybírói gyakorlatot

tükröző rendelkezéseket. A kisajátításról szóló alkotmányi rendelkezés pedig – az alkotmánybírói gyakorlatnak megfelelően – bővíthető a tulajdon korlátozásával is.¹¹²⁵

A *szellemi tulajdon védelmének* alkotmányi rögzítése az újabb alkotmányok újítása, és szoros összefüggésben van a tulajdonhoz való joggal. Ez indokolja azt, hogy bár az értekezésben a tulajdonalkotmány elemeként e rendelkezést nem elemeztem, a szabályozási szövegjavaslatban mégis rögzítsem az alkotmányi megfogalmazást. A szellemi alkotások védelme elsősorban a szerzőknek biztosít – bizonyos kivételektől eltekintve – kizárólagos jogot műveikhez. Így az Alkotmányban sem elég pusztán a szellemi alkotásokat magukat védeni, ezt a védelmet kifejezetten a szellemi alkotás szerzője, alkotója tekintetében kell biztosítani. A védelemnek ezért nem pusztán azt kell céloznia, hogy a szellemi termék egyedisége ne legyen megsérthető, hanem azt is – sőt elsősorban azt –, hogy – figyelemmel a tulajdonra vonatkozó alkotmányi rendelkezésekre – a megalkotó joga legyen szellemi terméke gyümölcseinek szedése és az azzal való rendelkezés. Az európai uniós tagállamok alkotmányai – például a cseh, az észt, a svéd és a szlovén alkotmány – rendszerint az említett szabályozási technikát követik, azaz a szerző jogait védik saját szellemi alkotásai tekintetében.¹¹²⁶

A „*magántulajdon és a köztulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül*” (AEB Tervezet 38. § (3) bek, Alkotmány 9. § (1) bek.) alkotmányi kitételt egyáltalán *nem indokolt* fenntartani. A tulajdoni formák alkotmányi megjelenítésének történelmi meghatározottsága miatt egy esetleges új Alkotmány megalkotásakor átgondolandó e rendelkezés alkotmányba foglalása. Amennyiben az alkotmányozó hatalom mégis az új alaptörvény részeként tekint a köz- és a magántulajdon egyenjogúságára és egyenlő védelmére, akkor annak pontos helyét is körültekintően kell megválasztania: a rendelkezés elhelyezhető az állami feladatok körében, vagy az alapjogi fejezet azon részében, ahol a tulajdonhoz való jog kerül deklarálásra. Mégis, tekintettel arra, hogy az egyenjogúság tétele már betöltötte rendeltetését, annak kihagyása javasolt.

4. A *vállalkozás szabadságával összefüggésben* megállapítható, hogy alkotmánybeli rögzítésére két lehetőség is kínálkozik.

. § () *Mindenkit megillet a vállalkozás szabadsága.*

() *Az állam kizárólagos gazdasági tevékenységének körét törvény határozza meg.*

A vállalkozás szabadsága külön rendelkezésként az alapjogok között külön is kiemelhető, de – a tartalmi és funkcionális hasonlóság miatt – a foglalkozás szabadságáról szóló alkotmányi szabályok közé is elhelyezhető. Ekkor azonban az állam gazdasági tevékenységére vonatkozó szabályt szerkesztési szempontból a gazdasági renddel összefüggésben lehetne megfogalmazni. A vállalkozás szabadsága szerepeltetésének a jelentősége abban ragadható meg, hogy e rendelkezés kifejezi az egyén szabad gazdasági tevékenységének a lehetőségét a piacgazdasági rendszerben. E szövegezés megfelel az újabb európai alkotmányok által alkalmazott szabályozási technikának is.

5. A *foglalkozás szabad megválasztására és a munkához való jogra* vonatkozó rendelkezések a tulajdonhoz való jogot, vagy az előzőekben vázolt megoldást követve a vállalkozás szabadságát követhetnék. Mivel e jog szerteágazó jogokat, jogosultságokat, állami feladatokat

¹¹²⁵ Az AEB Tervezet vonatkozásában megállapítható, hogy az „attól való megfosztás” kitétele felesleges, tekintettel a következő szakaszban szabályozott kisajátítási szabályra. A „kizárólag” szó felesleges, mivel ha az alkotmányi szöveg tartalmazza azt, hogy „közérdekből”, akkor az azt jelenti, hogy más célból nem lehet kisajátítást végezni.

¹¹²⁶ Vö. Zeller Judit: Kulturális jogok. Kézirat. 2005

fogalmaz meg, ezért szükségessé válhat az egy szakaszú szabályozás helyett a részletezőbb megfogalmazás, amely során a logikailag különálló egységek eltérő szakaszokban helyezkednek el. Ez megfelel az európai alkotmányozási gyakorlatnak is.

. § () Foglalkozását és munkahelyét mindenki szabadon megválaszthatja, és a részére felajánlott munkát elvállalhatja.

() Minden munkavállalónak joga van az egészséges és biztonságos munkafeltételekhez.

() A munkáért mindenkit megillet a megélhetését biztosító megfelelő ellentételezéshez való jog.

() A munkavállalónak joga van a pihenésre, a szabadidőre és az éves fizetett szabadságra.

() A törvény határozza meg a munkavállaló együttdöntési jogát a munkahelyén.

() Senkit sem lehet jogszerű indok nélkül elbocsátani. A szülőnek joga van a szülői státuszával összefüggő okból történő elbocsátás elleni védelemre.

() A foglalkozásának elvesztése esetére mindenkinek joga van ingyenes munkaközvetítésre és munkanélküli ellátásra. Az átképzés lehetőségét biztosítani kell.

. § A fentebb meghatározott jogok megvalósulása céljából az állam elősegíti a minél teljesebb foglalkoztatást. Az állam a munkavállalók érdekében szabályozza a munkavállalók jogait, a munkavégzés egészségügyi követelményeit és biztonságos feltételeit, a legalacsonyabb munkabér nagyságát, a munkaidőt, a rendszeres fizetett szabadságot, valamint a munkaszüneti napokra járó díjazás feltételeit és mértékét, szabályozza és működteti az ingyenes munkaközvetítés, az átképzés és a munkanélküli ellátás rendszerét, ellenőrzi a munkafeltételeket.

. § () A gyermek foglalkoztatásának feltételeit a gyermeki jogok érvényesülését figyelembe véve törvény határozza meg.

() A gyermeket, az ifjúságot és a fogyatékkal élőket a munkahelyén különleges munkafeltételek és fokozott egészségvédelem illetik meg.

() Az anyának joga van a gyermek születése előtt és után fizetett szabadságra és különleges munkafeltételekre. E jogok a gyermek születése után az apát, a csecsemő örökbefogadása esetén az örökbefogadó szülőt is megilletik. E jogokat törvény határozza meg.

A javasolt új alkotmányi szövegben nem okoz többé problémát a foglalkozás és a munka viszonyának a meghatározása. A javaslat érvényesíti egyrészt azt az elgondolást, miszerint a foglalkozás szabadságának jelentős tartalmát képezi a munkahely megválasztása is, másrészt azt, hogy választás önmagában semmit nem ér, az a foglalkozásba kerüléssel aktualizálódik.

A munkafeltételekkel kapcsolatban elegendő az egészségesség és a biztonságosság előírása. A munkafeltételek méltányossága (AEB Tervezet) nehezen értelmezhető: mihez képest méltányos, milyen fokig méltányos stb. A méltányosság egyébként ilyen összefüggésében nem szerepel az európai alkotmányokban és a nemzetközi dokumentumokban sem, utóbbiak általában az igazságos, biztonságos és egészséges munkafeltételeket deklarálják, és a dokumentumok a méltányosságot a bérrel kapcsolatban fogalmazzák meg.

A foglalkozás szabadságának szabadságjogi és „szociális” tartalmi elemeit, illetve garanciáit indokolt egyazon szakaszban és részletesen, az alapjogi jellegre utalva megfogalmazni. A javasolt szabályozás egyrészt alanyi jogot teremtene a munkavállalónak a fizetségre, másrészt

a munkáltatónak kötelezettséget jelentene a függő munka elvégzése megfelelő díjazására. A munkabérre vonatkozó javasolt megfogalmazás elkerüli az eddig hatályos szabályozás okozta bizonytalanságot. Ez ugyanis magában foglalja azt, hogy az értékeléskor el kell végezni a munkavégzés korábbi fázisainak vizsgálatát is, vagyis egyértelműen fel kell tártani, hogy a munka eredményének előállításához azonos feltételek álltak-e rendelkezésre, van-e olyan körülmény, amely eltéríti az egyenlőség mércéjét stb.

Az *együtt döntési jog* meghatározása a modern alkotmányok sajátja. Erre utal az EASZ II-87. cikke is, amely szerint a munkavállalók vagy képviselőik számára az uniós jogban, valamint a nemzeti jogszabályokban és gyakorlatban meghatározott esetekben és feltételekkel biztosítani kell a megfelelő szintű és kellő időben történő tájékoztatást és konzultációt. Az együtt döntési jog ennél természetesen szélesebb részvételt jelent, de a biztosítása a jogalkotóra bízott, amelynek a szabályozása során a piacgazdaság és a vállalkozás szabadsága, illetve a munkavállaló jogai minél teljesebb megvalósulását figyelembe kell vennie.

Az *indokolatlan elbocsátás ellen* mindenkit védelem illet meg. Ezt az alapjogot az európai alkotmányok is megfogalmazzák. A család védelme, a gyermek megfelelő fejlődésének mindenekelőtti biztosítása érdekében indokolt a szülőkkel kapcsolatos elbocsátást szabályozni. E jogok garanciáját a következő bekezdésben meghatározott jogalkotói kötelezettség realizálja.

A foglalkozás szabad megválasztásának *biztosítékai* – és így ezen alapjog tartalmi elemei – az ingyenes foglalkoztatási szolgáltatáshoz való jog, illetve a szakmai pályaválasztási tanácsadáshoz, szakképzéshez és szakmai átképzéshez való jog. Ezek nemcsak a foglalkoztatás szabad megválasztását, hanem – a szubjektív feltételek erősítésével – adott esetben a foglalkozásban maradáshoz is garantálnak, vagyis azt, hogy az egyén továbbra is a szabadon választott foglalkozását tudná gyakorolni. Az európai alkotmányokba foglalt foglalkozás szabadságával összefüggő rendelkezések tükrözik a nemzetközi egyezményekben található szabályokat. Ennek megfelelően az alkotmányok hasonló csoportosítási lehetőségeket kínálnak.

A foglalkozás szabadságának tartalmi elemeit képező alapjogok megvalósulása érdekében indokolt az *állami feladatok meghatározása*, amely egyrészt eligazodást ad a jogalkotónak ezen szabadság biztosítása érdekében ellátandó feladatairól, másrészt értelmezési pontot képez az alapjogok érvényesítésének kérdéseiben. A munkafeltételekhez való jog meghatározása maga után vonja a munkafeltételek állam általi ellenőrzésének feladatát. Emiatt azt alkotmányi szinten érdemes rögzíteni.

Bár az értekezés témája nem foglalkozott különösebben a *társadalom speciális csoportja* és a munka világa kapcsolatával, de e rendelkezéseket feltétlenül indokolt alkotmányi szinten rögzíteni, ezért talán nem elítélendő, hogy az összefoglalásban mégis némi figyelmet szenteltek e témának.

A gyermekek és a munka világa kapcsolatára vonatkozó elvet több alkotmány különféle szövegezésben fogalmazza meg: például gyermekek nem kötelezhetők munkára a törvényben meghatározott kor előtt, és nem kötelezhetők olyan munkára, amely egészségi állapotukat és erkölcsüket károsan befolyásolja, és ilyen munka nem is engedhető meg (EASZ II-92. cikk, cseh alkotmány 29. §, horvát alkotmány 64. §). Ez magában foglalja azt az általában megkövetelt szabályt, hogy a kötelező oktatáshoz való jog elsőbbségét biztosítani kell a munkával szemben (pl. EASZ II-92. cikk).

A társadalom meghatározott speciális csoportjaira nézve is lehetővé kell tenni az emberi méltósághoz való jog munkahelyen, illetve a munkavégzés közben történő megvalósulását. Az európai alkotmányok e csoport tekintetében általában fokozott egészségvédelmet, különleges munkafeltételeket, illetve különleges védelmet igényelnek a munkaviszonyban, vagy a fiatalok részére a hivatásukra való felkészülésben való segítséget rögzítik, vagy az ifjúságnak, az anyáknak és a fogyatékosoknak a jogát jelenítik meg a különleges munkavédelemre (vö. pl. cseh alkotmány 29. §-ával, szlovák alkotmány 38. §-ával). A nők biológiai adottságai, különösen az anyaság biológiai és pszichológiai dimenziója, továbbá a nők kisebb fizikai ereje folytán környezeti ártalmakra hamarabb és súlyosabb következményekkel reagálnak (7/1998. (III. 18.) AB határozat, 28/2000 (IX. 8.) AB határozat). Ugyanez értelemszerűen irányadó a gyermek, a fiatalkorú és a fogyatékkal élő esetében.

Az anyák e speciális csoporton belül is kiemelkedő és ezért különleges védelmet igénylő helyzetben vannak (vö. az előbb idézett AB határozatokkal). Ez indokolja a rájuk vonatkozó különálló szabályozást. A gyermek megszületése előtt és után az anya védelmet igényel, amit mindenkinek tiszteletben kell tartania, az államnak pedig e tiszteletben tartást kell garantálnia. Ezt teszi lehetővé ez az alkotmányi rendelkezés (vö. GSZKJNE 10. cikkel). A (3) bekezdés megfogalmazása az EASZ II-93. cikkének adekvát átvételét jelenti.

6. A *közpénzügyek* alkotmányi szabályozása véleményem szerint csak garanciális szempontból jelentős folyamatokra, feladatokra és funkciókra – így a költségvetésre, az adóztatásra és a pénzügyi kiegyenlítésre (a központi és a helyi költségvetések közti forrásmegosztásra) – vonatkozhat, de azokat feltétlenül tartalmaznia kell. A közpénzügyekre vonatkozó rendelkezések elhelyezhetők külön fejezetben, de az alkotmányozó azt a megoldást is választhatja, hogy az új szabályokat az érintett fejezetekben határozza meg. A költségvetés szabályozandó elvei három csoportba oszthatók: alapelvek, költségvetési fegyelem, hatásköri és eljárási szabályok.¹¹²⁷

Az *alapelvek* tekintetében megállapítható, hogy ezek az *Alkotmányból* teljesen hiányoznak, de ágazati jogszabályban (pl. államháztartásról szóló törvény) szerepelnek. Ezekek közül azokat indokolt alkotmányi szabályként rögzíteni, amelyek az állami költségvetés megfelelő megalkotásának garanciát képezheti:

- A költségvetés elfogadásának jogforrási szintje: törvény. Ilyen rendelkezésként lehetne például alkotmányba iktatni azt, hogy a költségvetést és bizonyos pénzügyi tárgyú (tipikusan adótörvényeket), vagy a nem tervezett kiadásokat, terven felüli kiadásokat csak törvényi szinten lehet megalkotni.
- A költségvetés tartalmát az egymással egyensúlyban lévő bevételi és a kiadási tételekben (egységesség, egyensúly elvei) indokolt rögzíteni azzal, hogy a költségvetés csak költségvetési tárgyú rendelkezéseket tartalmazhat.
- A költségvetés időbeli hatálya: pl. egyéves, vagy többéves büdzsé. E meghatározással függ össze az önkorlátozás és az összhang elvének az esetleges rögzítése.
- Az összgazdasági egyensúlyra törekvés és az ezzel összefüggő alapvető pénzügyi elvek (a hatékony és eredményes pénzgazdálkodás) megfogalmazása.

¹¹²⁷ A koncepció egy része Bragyova András, Földes Gábor és Jürgen von Hagen írásain alapul. Bragyova András: Az új alkotmány egy koncepciója. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. MTA Állam- és Jogtudományi Intézet. 1995. Földes: A pénzügyi alkotmányosság. 62. o. Jürgen von Hagen: i.m. 49. o. AZ AEB Tervezet XII. fejezetével szemben e rész nem tartalmazná a pénzrendszerre vonatkozó szabályokat, és nem itt kerülne átfogó szabályozásra az ÁSZ és az MNB.

A költségvetési fegyelemre vonatkozó garanciális szabályok közül az Alkotmányban jogkövetkezmények meghatározásával (a kormány megbízatásának megszűnésével, új választások kiírásával) lenne indokolt szabályozni a költségvetési törvénynek az új költségvetési év kezdetétől meghatározott időpontig történő el nem fogadását. Addig a korábbi költségvetést lehetne alkalmazni azzal, hogy a havi felhasználások a korábbi költségvetés meghatározott (1/12-ed) részéhez kötöttek. Meghatározható a fel nem használt előirányzatoknak a következő pénzügyi évre történő átvihetősége is.

A hatásköri és eljárási szabályokkal összefüggésben indokolt lehet alkotmányi szinten szabályozni az alábbiakat:

- A legfontosabb hatásköri szabályok pontos meghatározása: a költségvetési törvényjavaslat előkészítése (pl. kormány hatásköre), a javaslat és a módosító javaslatok előterjesztése (alapvetően a kormány hatáskörében, az egyéni képviselői módosító javaslatokat – ha ezeket az Alkotmány megengedné – esetleg a kormány vagy az illetékes országgyűlési bizottság hozzájárulásához lehetne kötni), a döntés, végrehajtás, ellenőrzés.
- A módosítások csak a költségvetés bizonyos részeit érinthetnék.
- A költségvetési törvény megalkotására irányadó főbb eljárási határidők megállapítása.
- A kiadások túllépésének megengedhetősége, a hitelfelvétel, ezek annak lehetséges esetei és mértékei, garanciái: pl. a parlament csak akkor javasolhatja kiadásnövekedést, ha megjelöli a szükséges kiegészítő forrásokat. Az ezekről szóló döntés azonban nem alkotmányjogi, sokkal inkább pénzügyi ismereteket követel meg.
- A tudatos pénzügyi jogalkotás elérése érdekében az a jogalkotástani módszer alkalmazható, amely megtiltja, hogy a jogalkotó a költségvetésben adókat létesítsen, illetve a módosításukat is csak akkor engedi meg, ha azt az adótörvény lehetővé teszi.

FELHASZNÁLT IRODALOM

- A Polgári Törvénykönyv magyarázata. KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft. 2002
- *Ádám Antal*: A biztonság mint jogi érték. In Tanulmánykötet Erdősy Emil professzor 80. születésnapja tiszteletére. (szerk. Balogh Ágnes-Hornya Szabolcs) Pécs 2005
- *Ádám Antal*: A jogrendszer alkotmányosodása és erkölcsösödése. Jogtudományi Közlöny 1998. 10. sz.
- *Ádám Antal*: A közjogi szerződésekről. JURA 2004. 1. sz.
- *Ádám Antal*: A köztisztviselők és a közjogi szerződések a postmodern társadalomban és állam kapcsolataiban. Acta Humana. 1995. 21. sz.
- *Ádám Antal*: Alkotmányi értékek és alkotmánybíráskodás. Osiris Kiadó, Budapest 1998
- *Ádám Antal*: Az alapjogokra vonatkozó alkotmányi rendelkezések továbbfejlesztésének lehetőségei. In Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat. (szerk. Ádám Antal) Hanns Siedel Alapítvány, Budapest 1994
- *Ádám Antal*: Az Alkotmánybíróság szerepe az emberi jogok védelmében. Acta Humana 1999. Nr. 15-16.
- *Ádám Antal*: Az alkotmányi értékek fejlődési irányairól. JURA 2002. 1. sz.
- *Ádám Antal*: Az emberi és állampolgári jogok jellegéről és korlátairól. Jogtudományi Közlöny 1993. 11. sz.
- *Ádám Antal*: Az emberi jogok mint értékek. Acta Humana 1999. Nr. 34.
- *Ádám Antal*: Az emberi jogok védelme az alkotmánybíráskodásban. Magyar Jog 1994. 7. sz.
- *Ádám Antal*: Közjogi szerződések Magyarországon. In Közjogi intézmények a XXI. században. (szerk. Ádám Antal) Pécs 2004
- *Ádám Antal*: Az Alkotmányba illő alapértékekről. Magyar Jog 2002. 4. sz.
- *Addo, Michael*: Justiciability Re-examined. In Ralph Beddard and Dilys M. Hill (ed.): Economic, Social and Cultural Rights, Progress and Achievements. Southampton Studies in International Policy 1999
- *Alexy, Robert*: The Theory of Constitutional Rights. Oxford University Press 2002
- *Amato, Giuliano – Barbera, Augusto* (a cura di): Manuale di diritto pubblico I. Diritto pubblico manuale. Quinta edizione, Il Mulino 1997
- *Andor László*: A stabilizáció és az emberi jogok. Eszmélet www.eszmelet.tripod.com/40/andor40.html
- *Anzon, Adele*: Un passo indietro verso il regionalismo „duale”. In Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione – Primi problemi della sua attuazione. www.associazionecostituzionalisti.it/materiali/convegni/aic200201/anzon.htm
- *Arnold, A.M. – Dashwood, A.A. – Ross, M.G. – Wyatt, D.A.*: European Union Law. Forth edition, Sweet & Maxwell, London 2000
- *Auby, J-M. – Auby, J.B.*: Közjog. Nagy és Trócsányi Ügyvédi Iroda, Budapest 1995
- *Badura, P.*: Grundprobleme des Wirtschaftsverfassungsrechts. Juristische Schulung 16. 1976
- *Badura, P.*: Staatsziele und Garantien der Wirtschaftsverfassung in Deutschland und Europa. In Festschrift für Stern. 1997
- *Balogh Zsolt – Holló András – Kukorelli István – Sári János*: Az Alkotmány magyarázata. KJK-Kerszöv, Budapest 2003
- *Balogh Zsolt*: Paradigmaváltás lehetőségei a szociális jogok védelme terén. Jogtudományi Közlöny 2005. 9. sz.
- *Banaszak, Boguslaw*: Einführung in das polnische Verfassungsrecht. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003

-
- *Banaszak, Boguslaw. Human and Citizen's Rights under the New constitution of the Republic of Poland. In The Sejm review, second special issue. The Sejm Publishing Office 2002*
 - *Banaszak, Boguslaw: A vasfüggöny leomlása és a közép-európai alkotmányfejlődés – Lengyelország példáján keresztül. Pécsi díszdoktori előadás. Pécs, 2004. november 04.*
 - *Bara Zoltán – Szabó Katalin (szerk): Összehasonlító gazdaságtan. Bevezetés a gazdasági rendszerek elméletébe. Aula Kiadó, Budapest 1996*
 - *Barbera, Augusto – Fusaro, Carlo: Corso do diritto pubblico. Seconda edizione Il Mulino, Bologna 2002*
 - *Basedow, J.: Von der deutschen zur europäischen Wirtschaftsverfassung. Mohr, Tübingen 1992*
 - *Bassanini, Franco – Tiberi, Giulia (a cura di): La costituzione europea. Un primo commento. Il Mulino 2004*
 - *Behrens, Peter: Die Ökonomischen Grundlagen der Rechts. Mohr, Tübingen 1986*
 - *Berényi Sándor: A közigazgatási szerződés. In Magyar közigazgatási jog (szerk. Fazekas Mariann – Ficzer Lajos. Osiris Kiadó, Budapest 2002*
 - *Biaggini, Giovanni: Wirtschaftsfreiheit. In Daniel Thürer – Jean-François Aubert – Jörg Paul Müller (Hrsg/Édité par): Verfassungsrecht der Schweiz. Droit constitutionnel suisse. Schulthess Zürich 2001*
 - *Bogdandy, Armin von (Hrsg.): Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge. Springer Verlag, Berlin 2003*
 - *Bohlin, Wolfgang: Die Anforderungen des Grundgesetz an die Wirtschaftsordnung. In Wolfgang Bohlin (Hrsg.): Wirtschaftsordnung und Grundgesetz. Eine Einführung in die Grundprobleme für Wirtschaftswissenschaftler Juristen und Politologen. Gustav Fischer Verlag, Stuttgart-New York 1981*
 - *Bokorné Szegő Hanna: A gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi megítélésének és szabályozásának mai kérdései. Acta Humana 1996. 22-23. sz.*
 - *Boytha Györgyné: A versenypolitika-versenyjog néhány időszerű kérdése. Európa 2002. 2001 december*
 - *Böhm, Franz: Die Bedeutung der Wirtschaftsordnung für die politische Verfassung. In E-J. Mestmäcker (Hrsg): Reden und Schriften. Müller, Karlsruhe 1946*
 - *Böhm, Franz: Die Ordnung der Wirtschaft als geschichtliche Aufgabe und rechtsschöpferische Leistung. Kohlhammer, Stuttgart-Berlin 1937*
 - *Böhm, Franz: Freiheit und Ordnung in der Marktwirtschaft. In E-J. Mestmäcker (Hrsg): Freiheit und Ordnung in der Marktwirtschaft. Nomos, Baden-Baden 1971*
 - *Böhm, Franz: Freiheitsordnung und Soziale frage. In Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung, Volks-, und betriebswirtschaftliche Abhandlungen. Schriftenreihe der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Facultät der Freien Universität Berlin. 2. Berlin 1954*
 - *Böhm, Franz: Privatrechtsgesellschaft und Marktwirtschaft. Ordo 17. 1966*
 - *Böhm, Franz: Wettbewerb und Monopolkampf – Eine Untersuchung zur Frage des Wirtschaftlichen Kampsrechts und zur frage der rechtlichen Structur der geltenden Wirtschaftsordnung. Heymanns, Berlin 1933. IX*
 - *Böhm, Franz: Wirtschaftsordnung und Geschichtsgesetz. In E-J. Mestmäcker (Hrsg): Freiheit un Ordnung in der Marktwirtschaft. Nomos, Baden-Baden 1971*
 - *Bradke, Sven: Ein Wirtschaftsverfassungsmodell für die Sweiz. Vorschläge neuer Wirtschaftsartikel für die schweizerische Bundesverfassung. Verlag Rüegger AG, Zürich 1997*
 - *Bragyova András: Alapozhatók-e az emberi jogok a nemzetközi jogra? (Avagy: pótolhatja-e a nemzetközi jog a természetjogot?) Állam- és Jogtudomány 1990. 1-4. sz.*

- *Bragyova* András: Az új alkotmány egy koncepciója. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. MTA Állam- és Jogtudományi Intézet. 1995.
- *Broyer*, Sylvian: The Social Market Economy: Birth of an Economic Style. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 1996
- *Cassese*, Sabino: La nuova costituzione economica. Editori Laterza Bari 1995.
www.sisde.it
- *Chronowski* Nóra – *Drinóczi* Tímea: A munkához való alapvető jog és a vállalkozás szabadsága közötti összefüggések (2). Cég és Jog 2002
- *Chronowski* Nóra – *Kondorosi* Ferenc – *Környei* Ágnes: Európai polgár. Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány. Budapest 2000
- *Chronowski* Nóra – *Petrétei* József: EU-csatlakozás és alkotmánymódosítás: minimális konszenzus helyett politikai kompromisszum. Magyar Jog 2003. 8. sz.
- *Chronowski* Nóra (ed.): 'Adamante notare' – Essays in Honour of Professor Antal Ádám on the Occasion of his 75th Birthday. (ed. Nóra Chronowski) PTE ÁJK, Pécs 2005
- *Chronowski* Nóra: "Integrálódó" alkotmányjog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2005
- *Chronowski* Nóra: Integrálódó alkotmányjog. PhD Értekezés. 2004
- *Clark*, F. Le Gros: The Economic Rights of Women. Eleonor Rathbone Memorial Lecture, Liverpool University Press 1963
- *Cruz*, J. Baquero: Between competition and free movement: the economic constitutional law of the European Community. Oxford 2002
- *Czuczai* Jenő (szerk): Jogalkotás, jogalkalmazás hazánk EU-csatlakozása küszöbén. KJK Kerszöv, Budapest 2003
- *Doolan*, Brian: Principles of Irish Law. Third edition. Gill and MacMillan 1991
- *Dreyfus*, Françoise: Les droits économiques et sociaux dans quelques constitutions récentes. In L'Etat de droit. Mélanges en l'honneur de Guy Braibant, Éditions Dalloz, Paris 1996
- *Drinóczi* Tímea – *Gál* István László: A gazdasági rend fogalmának meghatározási kísérletei. In Gazdasági büntetőjogi tanulmányok. (szerk. Tóth Mihály-Gál István) Pécs 2005
- *Drinóczi* Tímea – *Petrétei* József: Jogalkotástan. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2004
- *Drinóczi* Tímea: A gazdasági alkotmányról I., II. Magyar Közigazgatás 2005. 4., 5. sz.
- *Drinóczi* Tímea: A piacgazdaság és a versenyszabadság – alkotmányjogi értelemben. Jogtudományi Közlöny 2004. 9. sz.
- *Drinóczi* Tímea: A tulajdonhoz való jog a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában. Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny 2004. 2. sz.
- *Drinóczi* Tímea: Az Európai Alkotmány szociális piacgazdasága és inkorporálásának lehetséges befolyásoló tényezői. Európai Tükör 2005. 6., 7-8. sz.
- *Dürr*, Ernst: The Social Market Economy in the Federal Republic of Germany. Paper Presented at the Symposium Republic of Zimbabwe-Federal Republic of Germany. Harare. 7th Nov. 1985. Vortrage zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte. Heft. 11. Nürnberg 1986
- *Erhard*, Ludwig: Jólét mindenkinek. Konrad Adenauer Alapítvány, Budapest 1994
- *Eucken*, Walter: Die Grundlagen der Nationalökonomie. 8. Auflage. Springer, Berlin 1940/65
- *Eucken*, Walter: Grundsätze der Wirtschaftspolitik. 6. Auflage. Mohr, Tübingen (UTB) 1952/90
- *Eucken*, Walter: Staatliche Strukturwandlungen und die Krisis der Kapitalismus. Weltwirtschaftliches Archiv 1932
- *Fábián* Adrián: A jogalkotó kárfelelőssége a magyar jogrendben. In PhD Tanulmányok III. (szerk. Ádám Antal) Pécs 2005

- *Fischer, Thomas: Staat, Rechts und Verfassung im Denken von Walter Eucken.* Peter Lang, Frankfurt am Main 1993
- *Földes Gábor (szerk): Pénzügyi jog.* Osiris Kiadó, Budapest 2001
- *Földes Gábor: A pénzügyi alkotmányosság.* Társadalmi Szemle 1996. 1. sz.
- *Friedman, Milton: Kapitalizmus és szabadság.* Budapest 1996
- *Friedrich, Holger B.: A European Economic and Financial Constitution.* Convention Spotlight 2002. 5. sz. www.eu-reform.de
- *Frotscher, Werner pécsi előadása.* Kézirat
- *Gadó Gábor: A szerződési szabadság egyes kérdései, figyelemmel a Ptk. felülvizsgálatára.* Gazdaság és Jog. 1998. 7-8. sz.
- *Gadzhiev, Gadis: The Interdependence of Economic and Social Rights.* Acta Iuridica 1998. Nos. 3-4.
- *Grisi, Giuseppe: L'autonomia privata. Diritto dei contratti e disciplina costituzionale dell'economia.* Dottore A. Guffrè Editore, Milano 1999
- *Gutmann, G. – Klein, W. – Paraskewopoulos, S. – Winter, H.: Die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland.* Gustav Fischer Verlag, Stuttgart-New York 1976
- *Gygi, Fritz: Die Schweizerische Wirtschaftsverfassung.* Verlag Paul Haupt, Bern und Stuttgart 1978
- *Gyulavári Tamás (szerk): Az Európai Unió szociális dimenziója.* OFA Kht. 2004
- *Hagen, Jürgen von: The Role of Budgeting Procedures for Improving the Fiscal Performance of the Member States of the EU,* In A. Wildavsky – E. Zapico-Goni (eds): National Budgeting for Economic and Monetary Union, European Institute of Public Administration, the Netherlands 1994
- *Halmai Gábor – Tóth Gábor Attila (szerk): Emberi jogok.* Osiris Kiadó, Budapest 2003
- *Hamann, Andreas: Deutsches Wirtschaftsverfassungsrecht.* Lutterhand, Berlin 1958
- *Hamann, Andreas: Rechtsstaat und Wirtschaftslenkung.* Verlagsgesellschaft, Recht und Wirtschaft, Heidelberg 1953
- *Harden, Ian: Budget: Objectives, Norms and Procedures.* In A. Wildavsky – E. Zapico-Goni (eds): National Budgeting for Economic and Monetary Union, European Institute of Public Administration, the Netherlands 1994
- *Hare, Ivan: Social rights as fundamental human rights.* In Bob Hepple (ed.): A Global Context, International and Comparative Perspectives. Cambridge University Press, 2002
- *Harmathy Attila: A tulajdonjog alkotmányos védelme.* Jogtudományi Közlöny 1989. 5. sz.
- *Harmathy Attila: Bírói gyakorlat – Alkotmány.* Magyar Jog 2004. 11. sz.
- *Häusermann, Julia: The Realisation and Implementation of Economic, Social and Cultural Rights.* In Ralph Beddard and Dilys M. Hill (ed.): Economic, Social and Cultural Rights, Progress and Achievements. Southampton Studies in International Policy 1999
- *Hayek, F.A.: The Constitution of Liberty.* A Gateway Edition. Henry Regnery Company, Chicago 1972
- *Hayek, F.A.: Grundsätze einer liberalen Gesellschaftsordnung.* In Freiburger Studien. Mohr, Tübingen 1966/69
- *Hayek, F.A.: Law, Legislation and Liberty.* Vol. 2. Vol. 3. University of Chicago Press, Chicago 1973
- *Hill, Dilys M.: Rights and Their Realisation, Economic, Social and Cultural Rights.* In Ralph Beddard and Dilys M. Hill (ed.): Economic, Social and Cultural Rights, Progress and Achievements. Southampton Studies in International Policy 1999
- *Hirschl, Ran: „Negative rights” vs. „Positive Entitlements”: A Comparative Study of Judicial Interpretation of Rights in an Emerging Neo-Liberal Economic Order.* Human Rights Quarterly 2000 Vol. 22, Nr. 1

- *Holló András – Balogh Zsolt (szerk.): Értelmezett Alkotmány. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest 2000*
- *Holzwarth, F.: Ordnung der Wirtschaft durch Wettbewerb. Haufe, Freiburg 1985*
<http://eszmelet.tripod.com/40/kondorosi40.html>
http://www.vatican.va/holy_father/john_paul_ii/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus_en.html
- *Huber, Ernst Rudolf: Die Verfassungsproblematik eines Kartellverbotes. Wirtschaftsverband Stahlverformung 1955*
- *Huber, Ernst Rudolf: Grundgesetz und vertikale Preisbindung. Kohlhammer, Stuttgart 1968*
- *Huber, Ernst Rudolf: Wirtschaftsverwaltungsrecht. Band 1, 2. Auflage 1953*
- *Illéssy István (ed.): Constitutional Consequences of the EU Membership. Pécs 2005*
- *Illéssy István: Az Alkotmánybíróság működésének kezdeti problémái. JURA 2001. 1. sz.*
- *Isachsen, Arne Jon – Hamilton, Carl B. – Gylfason, Thorvaldur: Ismerjük meg a piacgazdaságot. Akadémia Kiadó, Budapest 1995*
- *Isensee, Josef – Kirchhof, Paul: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland Band IV. Finanzverfassung- Bundesstaatliche Ordnung. C.F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1990*
- *János Pál, II.: Centesimus Annus. 1991. 42. szakasz.*
- *Jellinek, Georg: System der subjektiven öffentlichen Rechte. 2nd ed. J. C. B. Mohr, Tübingen 1905*
- *Joerges, Christian – Rödl, Florian: „Social Market Economy” as Europe’s Social Model? European University Institute, Florence, Department of Law, EUI Working Paper Law No. 2004/8. Italy 2004*
- *Jung, Youngjin – Hao, Qian: The New Economic Constitution In China: A Third Way for Competition Regime? www.lawleeki.com*
- *Kardos Gábor: Az emberi jogok kora? Jogtudományi Közlöny 1994. 7-8. sz.*
- *Kasper, Wolfgang: Gambles with the Economic Constitution. The Re-regulation of Labour in New Zealand. www.cis.org.au*
- *Kasper, Wolfgang: Two Steps Forward, One Step Back. New Zealand’s Shaky Economic Constitution. www.cis.org.au*
- *Katrungalos, G.S.: The „Economic Constitution” of the European Union and the protection of social rights in Europe. www.iacloworldcongress.org/workshop/6*
- *Katz, Alfred: Staatsrecht Grundkurs im öffentlichen Recht, 12., überarbeitete Auflage, C.F. Müller 1994*
- *Kecskés László: EU-jog és jogharmonizáció. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest 2003*
- *Kecskés László: Európa-jogi tapasztalatok az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősségének megállapításához. In Polgári Jogi Kodifikáció 2003. 4. sz.*
- *Kecskés László: Polgári jogi tanulmányok. Pécs 1995*
- *Kilényi Géza: Az alkotmány egyes (alapelvi, alapjogi) rendelkezéseinek jogi jellege. Társadalmi Szemle 1995. 11. sz.*
- *Kindler, Peter: Einführung in das italienische Recht. 1993*
- *Kirchhof, Paul: Budgeting Levies Earmarked for the Achievement of Social Policies, In Rudolf Bernhardt – Ulrich Beyerlin (ed.): Reports on German Public Law and Public International Law. C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1986*
- *Kiss György – Berke Gyula – Bankó Zoltán: Bevezetés a munkajogba. Justis Tanácsadó Bt. Pécs 2005*

- Kiss György: A szerződéses szabadság átalakulása a munkajogban. Ünnepi Tanulmányok. Munkaügyi igazgatás, munkaügyi bíráskodás. Radnay József 75. születésnapjára. (szerk. Czucz Ottó és Szabó István) Bíbor Kiadó, Miskolc 2002
- Kiss György: Az alapjogok kollíziója a munkajogban. Kézirat 2004
- Kiss György: Néhány észrevétel a „munkához való jog”, illetve a foglalkozás és a munkavégzés szabad megválasztása alapjogi minősítéséhez. In Tanulmánykötet Erdősy Emil 80. születésnapja tiszteletére. Pécs 2005
- Kiss László (szerk): Válogatott fejezetek a rendszeres alkotmányjog köréből. Pécs 1996
- Kiss László: Gondolatok a jogalkotói hatalommal való visszaélésről (Keresetlen esetek). In Tanulmánykötet Erdősy Emil professzor 80. születésnapja tiszteletére. (szerk. Balogh Ágnes-Hornyák Szabolcs) Pécs 2005
- Klein, Eckhart: Az alapjogok meghatározása az alkotmányban. In Alkotmányfejlődés és jogállami gyakorlat. (szerk. Ádám Antal) Hans Siedel Alapítvány, Budapest 1994
- Kommers, Donald P.: The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany. Duke University Press, Durham and London 1997
- Kondorosi Ferenc: A gazdasági-szociális jogokról. Eszmélet.
- Kondorosi Ferenc: Az oktatáshoz való jogról – az Alkotmánybíróság döntéseinek tükrében. Acta Humana 1994. Nr. 17.
- Kondorosi Ferenc: Bevezetés a közjog világába. Aula Kiadó, Budapest 2002
- Kondorosi Ferenc: Civil társadalom az emberi jogok védelmében. Magyar Közigazgatás 2000. 1. sz.
- Kondorosi Ferenc: The Constitutional Court as guardian of compliance with obligations from both international and EU law. In Közjogi intézmények a XXI. században. (szerk. Ádám Antal) Pécs, 2004.
- Konstantinos D. Kerameus – Phaedon J. Kozyris (ed.): Introduction to Greek Law. Kluwer/Sakkoulas 1988
- Konstantinov, E.: The Constitutional Foundation of the Economy in Bulgaria. http://www.cecl.gr/RigasNetwork/databank/REPORTS/r10/BU_10_Konstantinov.htm
- Korinek, Karl: Zum begriff der Wirtschaftsverfassungsrechts. In Wirtschaft und Verfassung in Österreich. Dr. Karl Korinek zum 65. Geburtstag. Herder, Wien-Freiburg-Basel 1972
- Kornai János: Indulatos röpirat a gazdasági átmenet ügyében. HVG Rt., Budapest 1989
- Krüger, Herbert: Grundgesetz und Kartellgesetzgebung. Vanden & Ruprecht Göttingen 1950
- Krüger, Herbert: Von der reinen Marktwirtschaft zur gemischten Wirtschaftsverfassung AöR Bd. 92 1967
- Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan. Osiris Kiadó, Budapest 1998
- Kukorelli István: Az alkotmányozás évtizede. Korona Kiadó, Budapest 1995
- Kurtán Lajos: Közgazdaságtan. ELTE, Eötvös Kiadó, Budapest 2003
- Kurtán Lajos: Piacgazdaságtan. ELTE, Eötvös Kiadó, Budapest 2001
- Küpper, Herbert: Az alkotmánymódosítás alkotmánybírósági kontrollja. Jogtudományi Közlöny 2004. 9. sz.
- Lábady Tamás: A magyar magánjog (polgári jog) általános része. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2000
- László Gyula – Szerb László: Üzleti gazdaságtan. Pécs 1998
- Lehoczkyné Kollonay Csilla: Alkotmányos alapelvek a munkajogi szabályozásban. In Munkaügyi igazgatás, munkaügyi bíráskodás. Ünnepi tanulmányok Radnay József 75. születésnapjára. Bíbor Kiadó, Miskolc 2002
- Leipold, H.: Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme im Vergleich, 5. Auflage, Fischer (UTB), Stuttgart 1988

- *Lenkovics Barnabás*: A dologi jog vázlata. Eötvös József Könyvkiadó, Budapest 1999
- *Losonczi Csaba – Magyar Gábor*: Pénzügyek a gazdaságban. Harmadik kiadás. Juvent Budapest 1995
- *Luciani, M.*: Economia nel diritto costituzionale, Dig. Disc. Pubbl. V. 1990
- *Lyon-Caen, Antoine*: Lessons from the European Experience. In Bob Hepple (ed.): A Global Context, International and Comaparative Perspectives. Cambridge University Press, 2002
- *Mach Péter*: Bevezetés a makroökonómiába. Pécs 1995
- *Mach Péter*: Fejezetek a Gazdaságpolitika tárgy tanulmányozásához. Kézirat. Pécs 2001
- *MacPherson, C. B.*: Problems of Human Rights in the late Twentieth Century, In C. B. MacPherson: The Rise and Fall of Economic Justice and Other Papers. Oxford University Press, 1985
- *Madison, G.B.*: The Political Economy of Civil Society and Human Rights. Routledge Studies in Social and Political Thought, 1998
- *Mansen, Gerrit*: Staatsrecht II. grundrechte. 3. Auflage. Verlag C.H. BeckMünchen 2004
- *Marini, Francesco Saverio*: Il „privato” e la costituzione. Rapporto tra proprietà ed impresa. Dottore A. Guffrè Editore, Milano 2000
- *McEachern, William A.*: Economics. A Contemporary Introduction. South-Western Publishing Co. Cincinatti 1988
- *Mestmäcker, Ernt-Joachim*: Macht-Recht-Wirtschaftsverfassung. In Die sichtbare Hand des Rechts. Nomos, Baden-Baden 1973/78
- *Mestmäcker, Ernt-Joachim*: Wirtschafts und Verfassung – Zu dem Buch von Jorst Ehmke. Wirtschaft und Verfassung. Die Verfassungsrechtssprechung des Supreme Court zur Wirtschaftsregulierung. Karlsruhe. In Rechts und ökonomisches Gesetz. 2. Auflage, Nomos, Baden-Baden 1961
- *Mestmäcker, Ernt-Joachim*: Wirtschaftsornung und Staatsverfassung. In Die sichtbare Hand des Rechts. Nomos, Baden-Baden 1975/78
- *Molnár László*: A monetarizmus elméletéről, s a keretében megmutatkozó történelmi perspektívákról. www.inco.hu/inco7/global/cikk4.htm
- *Molnár Miklós – Margaret M. Tabler*: Gondolatok a közigazgatási szerződésekről. Magyar Közigazgatás. 2000. 10. sz.
- *Mussler, Werner*: Die Wirtschaftesverfassung der Europaische Gemeinschaft im Wandel. Von Rom nach Maastricht. Nomos Verlagsgesellschafts, Baden-Baden, 1998
- *Müller-Armack, Alfred*: Soziale Marktwirtschaft. In Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Bd. 9. Stuttgart 1956
- *Nipperdey, Hans Carl*: Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz. 3. Aufl. 1965
- *Nochta Tibor – Kovács Bálint – Nemessányi Zoltán*: Magyar polgári jog. Kötelmi Jog Különös Rész. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2004
- *Paczolay Péter*: Alkotmánybíráskodás. Alkotmányértelmezés. Budapest 1995
- *Paladin, Livio*: Diritto Costituzionale. Terza edizione, CEDAM 1998
- *Papier, Hans-Jürgen*: Reform an Haupt und Gliedern. Frankfurter Allgemeine Zeitung 2003. január 31. sz.
- *Pearce, David W. (szerk)*: A modern közgazdaságtan ismerettára. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest 1993.
- *Péteri Zoltán*: Az emberi és állampolgári jogok történetéhez. Jogtudományi Közlöny 1998. 12. sz.
- *Petrétei József*: A törvények következményeinek becslése. In. Emlékkönyv Bihari Ottó egyetemi tanár születésének 80. évfordulójára. (szerk. Uő.), Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, MTA RKK Dunántúli Tudományos Intézete, Pécs 2001
- *Petrétei József*: Alapjogok. Kézirat

-
- *Petrétei József: Alkotmányjog I. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2002*
 - *Petrétei József: Alkotmányjog II. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2005*
 - *Petrétei József: Az alkotmányos demokrácia. Kézirat*
 - *Pinelli, Cesare: L'ordinamento repubblicano nel nuovo impianto del Titolo V. In Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione – Primi problemi della sua attuazione. www.associazionecostituzionalisti.it/materiali/convegni/aic200201/anzone.htm*
 - *Plant, Raymond: A Defence of Welfare Rights. In Ralph Beddard and Dilys M. Hill (ed.): Economic, Social and Cultural Rights, Progress and Achievements. Southampton Studies in International Policy 1999*
 - *Polányi Károly: A nagy átalakulás. Mészáros Gábor kiadása, Budapest 1997*
 - *Prakke, Lucas – Kortmann, Constantijn (ed.): Constitutional Laws of 15 EU Member States, Kluwer 2004*
 - *Pronk, Jan: Communicating Complaints about Violations of Social-Economic Human Rights. In Coomans, Fons – van Hoof, Frieded (ed.): The Rights to Complain about Economic, Social and Cultural Rights. SIM Special Nr. 18. Utrecht 1995*
 - *Prugberger Tamás és Károlyi Géza (szerk): Gazdasági jogi ismeretek I. Gazdasági közjog. Debrecen 2000*
 - *Raiser, L.: Der Ordnungsrahmen des internationalen Wirtschaftsrechts. In Ernt-Joachim Mestmäcker (Hrsg): Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung. Festschrift für Franz Böhm zum 80. Geburtstag. Mohr, Tübingen 1975*
 - *Reich, Markus: Grundzüge der föderalistischen Finanzverfassung. In Daniel Thürer – Jean-François Aubert – Jörg Paul Müller (Hrsg/Édité par): Verfassungsrecht der Schweiz. Droit constitutionnel suisse. Schulthess Zürich 2001*
 - *Rhinow, René: Die Bundesverfassung 2000. Eine Einführung. Helbing & Lichtenhahn, Basel-Genf-München 2000.*
 - *Rhinow, René: Die Bundesverfassung 2000. Eine Einführung. Helbing & Lichtenhahn, Basel-Genf-München 2000*
 - *Rittner, Fritz: Wirtschaftsrecht. 2. Auflage. Heidelberg 1987*
 - *Romboli, Roberto – Ruggeri, Antonio: Devolution e drafting (a oscuro testo non fare chiara glossa...) www.forumcostituzionale.it/contributi/devolution.htm*
 - *Rupp, Hans H.: Die Sozial Marktwirtschaft in ihrer Verfassungsbedeutung. HdbStR IX. 1997*
 - *Rupp, Hans H.: Grundgesetz und Wirtschaftsverfassung. Mohr, Tübingen 1974*
 - *Sajó András: A materiális természetjog árvái, avagy hogyan védi Alkotmánybíróságunk az elesetteket. Magyar Jog 1996. 4. sz.*
 - *Sajó András: Jogosultságok. MTA Állam- és Jogtudományi Intézete. Seneca Kiadó 1996*
 - *Sajó András: Szabadság, emberi jog, alkotmányosság. Magyar Tudomány 1996. 1. sz.*
 - *Sári János: A gazdasági, szociális, kulturális jogok alkotmányos alapjai. Acta Humana 1995. 18-19. sz.*
 - *Sári János: A szociális jogok és a szociális állam. Jogtudományi Közlöny 1997. 5. sz.*
 - *Sári János: Alapjogok. Oriris Kiadó, Budapest 2004*
 - *Sári János: Alapjogok. Osiris Kiadó, Budapest 2001*
 - *Sári János: Az alkotmányjog meghatározásához. Magyar Közigazgatás 1996. 8. sz.*
 - *Sári János: Jogképesség az alkotmányjogban: az alapjogi jogképesség. In Ünnepi tanulmányok Holló András 60. születésnapjára. Bíbor Kiadó, Miskolc 2003*
 - *Sárközy Tamás: A gazdasági alkotmányosság problémái Magyarországon különös tekintettel az állami vállalatok státusára. Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest 1986*
 - *Sárközy Tamás: A hatékonyabb kormányzásért. Magvető Kiadó, Budapest 1996*
 - *Sárközy Tamás: A szocialista vállalatelmélet jogtudományi alapjaihoz. Budapest 1981*

- *Sárközy Tamás*: The Present State and Future Work of Hungarian Economic Legislation. Acta Juridica Hungarica 1993. 35. Nr. 1-2.
- *SCADPlus*: Constitution for Europe. The founding principles of the Union. <http://europa.eu.int>
- *Scheuner, U.*: Einführung: Wirtschaftslenkung im Verfassungsrecht des modernen Staates. In Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft. Athenäum 1971
- *Schlecht, Otto*: Jólét egész Európának a piacgazdaság előretörésével. OMIKK. 1998
- *Schmidt Péter*: Még egyszer a szociális jogok természetéről. Acta Humana 1994. 14. sz.
- *Schmidt, Rolf*: Grundrechte. 4. Auflage. R.S. Verlag 2003
- *Schmidt-Bleibtreu, Bruno – Klein, Franz*: Kommentar zum Grundgesetz. 8. Auflage, Luchterhand 1995
- *Schwartz, Herman*: Van-e helyük a gazdasági és szociális jogoknak az alkotmányban? Fundamentum 1998. 3. sz.
- *Sengupta*: On the Theory and Practise of the Rights to Development. Human Rights Quarterly 2000 Vol. 24. Nr. 1
- *Sólyom László*: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Osiris Kiadó Budapest 2001
- *Sólyom László*: Pártok és érdekszervezetek az Alkotmányban. Rejtjel Kiadó, Budapest 2004
- Staatsrecht der DDR. Lehrbuch (Hrsg. Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR Potsdam-Babelsberg) Staatsverlag der DDR 1977
- *Stein, E.* (Hrsg): Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Luchterhand Verlag, Neuwied 1989
- *Stein, Ekkehard – Frank, Götz*: Staatsrechts, 17. neuarbeitete Auflage, J.C.B. Mohr Siebeck, Tübingen 2000
- *Stern, K.*: Idee und Elemente eines Systems der Grundrechte. In Isensee, J. – Kirchhof, P. (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. C. F. Müller Juristischer Verlag, Heidelberg 1992
- *Streit, M.E.*: Theorie der Wirtschaftspolitik. 4. Auflage, Werner, Düsseldorf 1991
- *Szalay László – Szentiványi Iván*: Magyar Gazdasági Jog III. A gazdaság közjogi szabályai. Aula 1999
- *Szalayné Sándor Erzsébet*: Az Európai Unió közjogi alapjai. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs 2003
- *Szamel Katalin*: A gazdasági, szociális, kulturális jogok értéke. Acta Humana 1993. Nr. 11.
- *Szamel Katalin*: Az emberi jogok egyes csoportjainak megkülönböztetése és az alkotmányfejlődés. Állam- és Jogtudomány 1989. 2. sz.
- *Szamel Katalin*: Európai szociális jogok Magyarországon. Fundamentum 1998. 3. sz.
- *Szamel Lajos*: Az államigazgatás cselekvési formái. A közigazgatás fejlesztésének Komplex Tudományos vizsgálata. Országos szintű kutatási főirány. Főirány Programiroda, Budapest 1984
- *Szamuely László*: A jóléti állam ma. Magvető Kiadó, Budapest 1985
- *Szigeti Péter*: A szociális jogállam követelményeinek helyzete alkotmányos berendezkedésünkben: jelen, múlt és jövő? Magyar Jog. 2001. 5. sz.
- *Szilovics Csaba*: Csalás és jogkövetés az adójogban. Gondolat Kiadó, Budapest 2003
- *Tercsák Tamás*: Az alanyi jog újraélesztése – alanyi jog az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Acta Facultatis Politico-iuridicae Universitatis Budapestinensis XXXVIII-XXXIX (2001/2002)

-
- *Tettinger, Peter J.: Verfassungsrecht und Wirtschaftsordnung. – Gedanken zur Freiheitsentfaltung an Wirtschaftsstandort Deutschland. Deutsches Verwaltungsblatt 15. Mai 1999*
 - *Tilk Péter: Az Alkotmánybíróság hatásköre és működése. Pécs 2003*
 - *Trócsányi László – Badó Attila (szerk.): Nemzeti alkotmányok az Európai Unióban. KJK Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft. Budapest 2005*
 - *Újvári Árpádné Jankovics Kornélia – Kónya József: A gazdasági alkotmányosság története. Magyar Rendészet 2004. 1. sz.*
 - *Várnay Ernő: Adalékok alkotmányos pénzügyi jogi kérdésekhez. In Alkotmány és Jogtudomány. Szeged 1996*
 - *Varsádi Zsuzsa (szerk.): A politikai gazdaságtan kisszótára. Kossuth Kiadó, Budapest 1984*
 - *Végvári Jenő: A magyar gazdaság 32 éve. Társadalmi Szemle. 1994. 5. sz.*
 - *Világhy Miklós: A szellemi alkotások joga. Tankönyvkiadó, Budapest 1975*
 - *Vissi Ferenc: A versenytörvény módosításának gazdaságpolitikai háttere. Gazdaság és Jog. 1996. 7-8. sz.*
 - *Vörös Imre: A gazdasági alkotmányjog egyes kérdései. Magyar Gazdasági Kamara. Jogi Tagozat 1993*
 - *Vörös Imre: A gazdasági jogalkotás és az Alkotmánybíróság. Alkotmánybíráskodás UNIO 1993*
 - *Vörös Imre: A magyar Alkotmány euro-kompatibilitása. www.nfh.hu*
 - *Vörös Imre: A tulajdonhoz való jog az Alkotmányban. Acta Humana 1995. 18-19. sz.*
 - *Vörös Imre: A tulajdonhoz való jog és az önkormányzatok. Önkormányzati füzetek 10.*
 - *Vörös Imre: Az EU-csatlakozás alkotmányjogi. Jogdogmatikai és jogpolitikai aspektusai. Jogtudományi Közlöny 2002. 9. sz.*
 - *Vörös Imre: Dixi et salvavi. Különvélemények, párhuzamos indokolások. Logod Bt., 2000*
 - *Vörös Imre: Javaslat a hazai versenyjogi szabályozás továbbfejlesztésére. Az Iparjogvédelem a piacgazdaságban” című konferencia anyaga. Budapest 1989. május 19-20.*
 - *Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. 2. kiadás Tübingen 1925*
 - *Weller Mónika: Emberi jogok és európai integráció. Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, Budapest 2000*
 - *Weller Mónika: Gazdasági és szociális jogok Európában. Acta Humana 1996. 22-23. sz.*
 - *Willgerodt: Die Sachlogik der Wirtschaft im Spiel des rechts. In Ludwig-Erhard Stiftung (Hrsg.): Recht und Gesittung in einer freien Gesellschaft. Zur Erinnerung an Franz Böhm aus Anlass des 90. Geburtstages. Ludwig-Erhard Stiftung, Bonn 1985*
 - *www.konfoderaciok.hu/2/2.2/euszojogok.htm*
 - *Zacher, H.F.: Aufgaben einer Theorie der Wirtschaftsverfassung. In H. Coing-H. Kronstein. Ernst-Joachim Mestmäcker (Hrsg) Wirtschaftsordnung und Rechtsordnung. Festschrift zum 70. Geburtstag von Franz Böhm. C.F. Müller, Karlsruhe 1965*
 - *Zeller Judit (szerk): Alkotmányjogi esetek. Dialóg Campus, Budapest-Pécs 2005*
 - *Zeller Judit: A tulajdonhoz való jog az egyes tulajdontípusok tükrében. Kézirat 2005*
 - *Zeller Judit: Kulturális jogok. Kézirat. 2005*
 - *Zuck, Rüdiger: Wirtschaftsverfassung und Stabilitätsgesetz. Wilhelm Goldmann Verlag, München 1975*

SZERZŐ TÉMAKÖRBE MEGJELENT PUBLIKÁCIÓI

- *Drinóczi Tímea*: A tulajdon alkotmányos védelme az Alkotmánybíróság gyakorlatában. Napi Jogász 2002. március
- *Drinóczi Tímea*: A piacgazdaság a Magyar Köztársaságban. Napi Jogász 2002. 7. sz.
- *Drinóczi Tímea*: A szerződési szabadság – alkotmányjogi nézőpontból. Napi Jogász 2002. 9. sz.
- *Drinóczi Tímea – Chronowski Nóra*: A munkához való alapvető jog és a vállalkozás szabadsága közötti összefüggések. Cég és Jog 2002. 11. és 12. sz.
- *Drinóczi Tímea – Nemessányi Zoltán*: "Rendszerváltozás" az unió versenyjogában. Cég és Jog 2003. 7-8. sz., 2003. 9. sz.
- *Drinóczi Tímea*: Outline of the development of the Hungarian "economic constitution" In Közjogi intézmények a XXI. században „Jog és jogászok a 21. század küszöbén” Nemzetközi Konferencia (Pécs 2003. október 16.) Alkotmányjogi Alszekciójának előadásai. (Szerk. Ádám Antal) Pécs 2004
- *Drinóczi Tímea*: A piacgazdaság és a versenyszabadság – alkotmányjogi értelemben. Jogtudományi Közlöny 2004. 9. sz.
- *Drinóczi Tímea*: How to Interpret Market Economy and Freedom of Competition as Declared by the Hungarian Constitution? Eastern European Community Law Journal Vol. 1. Nr. 2 <http://www.eelj.com>
- *Drinóczi Tímea*: Gospodarka rynkowa i wolność konkurencji w świetle węgierskiego prawa konstytucyjnego. Studia Prawo Economiczne, Łódzkie Towarzystwo Naukowe, TOM LXX 2004
- *Drinóczi Tímea*: Az Alkotmány magántulajdonra vonatkozó rendelkezésének és a 13. §-ának értelmezése. Magyar Jog 2004. 10. sz.
- *Drinóczi Tímea*: A tulajdonhoz való jog a magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában. Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny 2004. 2. sz.
- *Drinóczi Tímea*: The Inflow of International Law into the Hungarian Legal Source System' – 'Adamante Notare' Essays in Honour of Professor Antal Ádám on the Occasion of his 75th Birthday. (ed. Nóra Chronowski) Pécs 2005.
- *Drinóczi Tímea*: A gazdasági alkotmányról I. Magyar Közigazgatás 2005. 4. sz.
- *Drinóczi Tímea*: A gazdasági alkotmányról II. Magyar Közigazgatás 2005. 5. sz.
- *Drinóczi Tímea*: Some Elements of the Economic Constitution of the EU: Social Market Economy and Relevant Fundamental Rights. In Constitutional Consequences of the EU Membership. (ed. István Illéssy) Pécs 2005, illetve Free Law Journal 2005. Vol. 1 Nr. 1 www.fwpublishing.net
- *Drinóczi Tímea*: A tulajdonhoz való jog helye az alapjogi rendszerben. Jogtudományi Közlöny 2005. 7-8. sz.
- *Drinóczi Tímea*: Az Európai Alkotmány szociális piacgazdasága és inkorporálásának lehetséges befolyásoló tényezői I. Európai Tükör 2005. 6. sz.
- *Drinóczi Tímea*: Az Európai Alkotmány szociális piacgazdasága és inkorporálásának lehetséges befolyásoló tényezői II. Európai Tükör 2005. 7-8. sz.
- *Drinóczi Tímea – Gál István László*: A gazdasági rend fogalmának meghatározási kísérletei. In Gazdasági büntetőjogi tanulmányok. (szerk. Tóth Mihály – Gál István) 2005
- *Drinóczi Tímea*: A gazdasági alapjogok elmélete Olaszországban. Jura 2005. 2. sz.